



El suelo como recurso estratégico para la conservación del patrimonio arqueológico inmueble en México

T E S I S

**que para obtener el grado de
maestra en Ciencias Sociales
con especialidad en Desarrollo Municipal**

presenta

María del Rocío Vera Flores

Asesor: Dr. Alfonso Xavier Iracheta Cenecorta

Julio, 2016

Comité

Presidente

Vocal

Secretario

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
 PRIMERA PARTE	
URBANIZACIÓN, SUELO Y PATRIMONIO ARQUEOLÓGICO: ARTICULACIÓN CONCEPTUAL DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	21
 CAPÍTULO 1 LOS PROCESOS DE URBANIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y MÉXICO.....	25
1.1 Acerca de los mecanismos para acceder al suelo: los mercados de suelo urbano	33
1.2 Los mercados de suelo urbano y la ocupación del territorio	40
1.3 Las tierras ejidales y su papel en la articulación de los mercados de suelo en México	43
1.4 El fenómeno de la irregularidad.....	46
 CAPÍTULO 2 LA CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO ARQUEOLÓGICO INMUEBLE EN MÉXICO.....	51
2.1 La protección jurídica de las zonas de monumentos arqueológicos	57
2.2 La conservación de zonas arqueológicas a partir del territorio.....	68
2.2.1 Estrategias de conservación en tres entidades federativas	69
 CIERRE DE LA PRIMERA PARTE	
HABLAR DE SUELO ARQUEOLÓGICO: UNA PROPUESTA PARA ARTICULAR CONCEPTUALMENTE EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	83
 SEGUNDA PARTE REVISIÓN DE LOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS SOBRE EL TERRITORIO EN MÉXICO	91
 CAPÍTULO 3 MARCO LEGAL E INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN	95
3.1 La propiedad de la tierra y el desarrollo urbano	95

3.1.1 Normatividad local sobre ordenamiento territorial y desarrollo urbano	103
3.2 La protección al medio ambiente y la preservación del equilibrio ecológico 113	
3.2.1 Normatividad local sobre equilibrio ecológico y protección al medio ambiente	118
CIERRE DE LA SEGUNDA PARTE	
¿LOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS Y DE PLANEACIÓN SOBRE EL TERRITORIO FAVORECEN LA CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO ARQUEOLÓGICO INMUEBLE?	125
TERCERA PARTE	
ANÁLISIS URBANÍSTICO DE UN CASO DE ESTUDIO	131
CAPÍTULO 4 URBANIZACIÓN DE SUELO ARQUEOLÓGICO, EL CASO DE HUAPALCALCO	135
4.1 Actuales patrones de urbanización y ocupación del territorio en Tulancingo	135
4.2 La zona de monumentos arqueológicos Huapalcalco	143
4.2.1 Investigación arqueológica	143
4.2.2 El polígono de Huapalcalco	146
4.3 Análisis urbanístico: Situación territorial de Huapalcalco	148
4.3.1 La valoración del patrimonio arqueológico inmueble desde la irregularidad	152
4.3.2 Intervención institucional.....	156
CONCLUSIONES Y HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN	161
ANEXOS	
FUENTES CONSULTADAS	

Dedico este trabajo de investigación a la memoria de mi papá
Juan José Eduardo Vera Trejo (10/09/11)
a quien seguramente le habría encantado el tema.

También a mi mamá y a mis hermanos
a quienes aturdí hablando de suelo, urbanización y arqueología.
Gracias por ayudarme, cada quien a su manera,
en cada parte de este proceso.
¡Gracias por tanto y tanto amor!

A Omar, miaws, miaws.

Agradecimientos

Gracias a todos los que en un momento determinado, me alentaron para no desistir en este proceso que para mi es más que una tesis de maestría. Llevé a cabo muchas actividades, me vi en circunstancias, conocí lugares y gente que en otro momento no imaginé vivir. Y por todo eso, me siento profundamente agradecida.

Afortunadamente, mis inquietudes profesionales y académicas fueron acogidas por el Dr. Alfonso Iracheta, quien en la apertura académica, la pluralidad y las ganas de debatir; me enseñó con su ejemplo, ánimo incansable y complejidad de pensamiento, a definir y dar forma a mis ideas. Agradezco de manera inconmensurable su apoyo, el impulso constante, la dirección de este trabajo de investigación y el haber abierto para mi, las puertas a otras perspectivas y experiencias.

De igual manera, agradezco a la Dra. Carolina Pedrotti la manera en cómo apoyó este trabajo y marcó pautas cardinales en el proceso de aprendizaje de nuevos temas. Gracias por todas las observaciones, aportaciones, interés y el tiempo dedicado aún cuando la naturaleza comenzó a pasar factura por el cansancio. Sin su apoyo intelectual, bibliográfico y cercanía, prácticamente habría sido imposible para mi conseguir un orden dentro de tanta complejidad.

Gracias al Dr. Boly Cottom por unirse y compartir el interés en pensar al suelo como recurso para proteger el patrimonio cultural. Sobre todo, por cómo se adaptó a la dinámica de leer textos e ideas en constante construcción. Gracias por

mantenerse en contacto, por el aprecio, el apoyo y la empatía; por su disposición y por compartir su conocimiento, tiempo y bibliografía.

Deseo comentar que solicité la admisión al programa de esta maestría, con la convicción de aprender. Sin embargo, el inicio de esta etapa de dos años que hoy se materializa en la impresión de esta tesis, no fue sencillo. Agradezco a mi asesor, a la Mtra. Minerva Uribe, a la Dra. Gloria Guadarrama y a la Dra. Cecilia Cadena Inostroza por el apoyo moral y académico para continuar dentro del programa.

También a mis profesores Dra. Ady Carrera, Dr. Carlos F. Quintana, Dra. Emma Liliana Navarrete, Dra. Luz María Salazar, Dra. Adriana Larralde, Mtro. Eduardo Morales; nuevamente a la Dra. Gloria Guadarrama, Dra. Cecilia Cadena, Dr. Alfonso Iracheta y Dra. Carolina Pedrotti: sus cursos fueron periodos verdaderamente estimulantes, sobre todo por el gusto y la disposición que tienen por la academia, la investigación, la transmisión de conocimiento, el aprecio y la paciencia hacia los estudiantes.

Agradezco con todo mi cariño a mis compañeros de promoción, especialmente a mis queridas amigas economistas Ángeles Barrios y Joyce Gómez. Gracias por haberme recibido en sus hogares, apreciar mis rarezas, compartir en el día a día y aligerar las crisis, porque siempre fuimos un buen equipo. Gracias de corazón por su disposición, empatía y franqueza.

A Elda Gómez (¡Al fin Elda, al fin!) gracias por tu amistad, tu compromiso con el trabajo, puente de comunicación y disposición para ayudarme siempre. Al equipo que trabaja en Centro EURE por facilitarme los recursos bibliográficos para llevar a cabo este trabajo.

Gracias a todos los que hacen posible que El Colegio Mexiquense se mantenga funcionando todos los días.

A Mariana (¡Al fin Mariana, al fin!) gracias por todas tus atenciones, comunicación y sonrisas desde antes de ingresar a la maestría. También a Zule y Claudia, muchas gracias por todo.

A Luis Alberto, jefe de publicaciones por su orientación en las cuestiones del aparato crítico. A Patricia Ramírez por su paciencia con mi terrible redacción. A Mirna y Alejandra, quienes siempre me atendieron con sonrisas en la biblioteca. A doña Berta, Erica y Celia porque se dedican amablemente a atender una parte

elemental de la investigación en esta institución: tal vez se pueda dormir poco, pero es imposible leer, analizar y escribir con el estómago vacío. Gracias también a don Panchito y a don Trini, siempre amables y respetuosos.

Finalmente, agradezco al CONACYT por la beca nacional que me fue otorgada durante febrero 2014 – febrero 2016 para la realización de este trabajo de investigación en la maestría.

Introducción

I. Planteamiento del problema

El modelo que conduce el desarrollo económico en México desde hace tres décadas, actualmente se traduce en un imaginario social en donde se ha permitido que la razón económica esté por encima de la política, la equidad y las normas, adentrándose cada vez con más fuerza en ámbitos de la vida cotidiana que antes no se regían por normas mercantiles; como el tiempo, la salud, la educación, la cultura, los recursos naturales, el espacio público y los deberes ciudadanos (Sandel, 2013).

En otros términos, la lógica del funcionamiento del mercado y las ganancias se han apuntalado con amplia libertad como factores de gran influencia en la organización de la vida social. Como resultado, se persiguen los beneficios individuales por encima del orden público y las brechas de desigualdad social se ensanchan cada vez más porque la vida es más difícil para las personas con recursos modestos, en una sociedad en la que casi todo se puede comprar y vender.

En México, como en el caso de otros países en América Latina, el pensamiento mercantil ha marcado profundamente los procesos de urbanización y en consecuencia el (des) orden de sus ciudades a través de las relaciones sociales que se establecen en torno al suelo, base material para la localización de todos los inmuebles y las actividades humanas.

El suelo es una mercancía, pero también un recurso estratégico para conducir el desarrollo urbano.¹ Lamentablemente, la noción del suelo como mercancía ha hallado en el realce de la propiedad privada como función social, las frecuentes prácticas especulativas y la poca capacidad y voluntad de los gobiernos locales para asumir responsabilidades territoriales; un caldo de cultivo para que el propio mercado sea uno de los principales mecanismos para acceder al suelo urbano y darle cualquier uso aún cuando el suelo no sea apto para el uso que se le pretenda dar.²

Esta problemática enmarca además, que el suelo urbano es una mercancía escasa e indispensable que se comercia y se ocupa de manera socialmente injusta. Al reconocer al suelo como el principal recurso para poder tener una vivienda, aunado a los diversos problemas estructurales que se enfrentan en el país y ante la falta de autoridad para regular efectivamente su uso y su precio, el suelo urbano es una mercancía a la que no todos pueden acceder, sobre todo de manera legal y formal.

Los sectores más empobrecidos e informales de la sociedad han tenido la necesidad de acceder al suelo a través de invasiones o transacciones informales e ilegales en las periferias urbanas, zonas de riesgo y otros espacios residuales de las ciudades; lugares que difícilmente podrán tener servicios públicos de calidad y que con el paso del tiempo permanecen irregularmente urbanizados.

Por encima de otros factores y de la participación de los mecanismos para acceder al suelo en la disposición territorial de inmuebles y el crecimiento de las ciudades; el hecho de que para el año 2010 en ellas ya vivía el 77 por ciento de la

¹ Con frecuencia, al hablar de desarrollo urbano se le atribuyen connotaciones negativas, sobre todo cuando el término es usado como sinónimo de crecimiento urbano en relación a las proporciones y al área de influencia de las ciudades. El desarrollo urbano representa más bien la condición ideal que se pretende lograr a través de la disciplina urbanística, políticas públicas territoriales y la adecuada regulación de los factores que inciden en los procesos de urbanización para guiar el crecimiento de las ciudades de manera sustentable y mesurada.

² De no haber un predominio del suelo como mercancía sobre su uso estratégico, problemas territoriales —como los derivados de otorgar permisos para favorecer proyectos inmobiliarios en los casos recientes de la depredación del manglar en Tajamar, los derrumbes en zonas residenciales como Santa Fe, o la presión de la urbanización en los alrededores de zonas arqueológicas como La Peña en Valle de Bravo y los alrededores de la gran pirámide de Cholula— tal vez no existirían o en su caso habría alguna estrategia para enfrentarlos oportunamente.

población, marca la tendencia de México en ser un país predominantemente urbano (Iracheta, 2013).

Las ciudades son centros de oportunidades, de múltiples recursos y espacios con potencial para detonar desarrollo económico, social y político. No obstante que para lograr encauzar sus recursos hacia un equilibrio en pos del desarrollo urbano, es necesario redoblar los esfuerzos desde todos los ámbitos posibles en la sociedad de manera que se conozcan, se identifiquen y atiendan a conciencia los efectos negativos del crecimiento urbano desordenado, como los problemas de movilidad, la contaminación, la inseguridad y el acceso desigual a los beneficios de la urbanización.

De entre los temas poco atendidos que comienzan a integrarse al intercambio de ideas, conocimiento y propuestas en torno al desarrollo urbano, se encuentran la conservación y la protección jurídica de los asentamientos prehispánicos, definidos por la ley como monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, tanto en contextos urbanos como en proceso de urbanización.

En el marco de esta investigación, la cuestión que se considera apremiante observar es que en México, ante el avance de los procesos de urbanización en el territorio, los asentamientos prehispánicos —aún al contar con instrumentos para protegerlos legalmente— son presionados, amurallados y ocupados con usos urbanos actuales (Mesa et al, 2009; Cottom, 2008).

La conservación de estos espacios en contextos urbanos, aún cuando son valorados como patrimonio arqueológico inmueble³ representa una confrontación territorial que como tema de investigación, requiere ser abordado desde una perspectiva que permita contemplar los vestigios arqueológicos y su contexto, como elementos que interactúan territorialmente con los demás componentes inmobiliarios de las ciudades y que a partir de esta circunstancia es que su conservación enfrenta dificultades cada vez más complejas.

³ Con esto se desea hacer referencia en este trabajo de investigación a que legalmente, se trata de bienes nacionales inmuebles —zonas de monumentos arqueológicos— de interés público que ameritan ser investigados y protegidos (Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas Artísticas e Históricas, 1972; Ley General de Bienes Nacionales, 2003).

Al respecto aún son pocos los autores que se han detenido a estudiar, generar conocimiento y cuestionar el proceso mediante el cual el crecimiento urbano se convierte en el responsable del deterioro de los asentamientos prehispánicos, sobre todo porque no todo el crecimiento urbano es favorable y resulta lamentable, que la pérdida o minusvaloración de estos espacios sea generada por usos del suelo que no han sido planeados y tampoco resulten necesarios o correspondan con intereses mercantiles que benefician a unos cuantos y se vinculen con procesos de desigualdad social.

En este sentido, el planteamiento de este trabajo de investigación se enfoca en atender el llamado que diversos especialistas han hecho en las últimas tres décadas, sobre la necesidad de plantear metodologías y recurrir a otros conceptos fuera de la mirada tradicional que ha persistido al hablar de la conservación del patrimonio arqueológico en México. Específicamente, se ha decidido atender un vacío conceptual en la conservación de las zonas de monumentos arqueológicos que es la omisión del suelo, pieza clave y de trascendencia en la arqueología, sujeto de análisis, observación estratigráfica y base material de los monumentos que se pretenden proteger y a la vez es el contexto que aporta sentido a las investigaciones y al conocimiento de las sociedades del México antiguo.

El suelo es importantísimo, no obstante los conflictos en torno a su propiedad han sido una constante al hablar de la conservación del patrimonio arqueológico inmueble; cuestión que debe ser atendida de manera actualizada y con mayor solidez en la construcción sistemática de conocimiento de parte de la arqueología —académica, institucional, en campo, en gabinete, etcétera— y para la arqueología en general. En la práctica, los conflictos en cuestión han tenido que ser enfrentados por especialistas a través de iniciativas y proyectos que intervengan los casos y situaciones que no son contemplados dentro del marco jurídico en materia de monumentos y zonas de monumentos.

Si bien el suelo urbano es un concepto escurridizo aún para el desarrollo urbano y las políticas públicas, la generación de conocimiento sobre él representa un campo de múltiples posibilidades para reflexionar sobre la conservación del patrimonio arqueológico.

La anterior es la problemática a tratar en este trabajo de investigación, que tiene como principales preguntas de investigación: ¿Por qué los asentamientos prehispánicos están siendo ocupados con usos urbanos actuales, no obstante que existen instituciones y marcos normativos diseñados para su protección jurídica? y ¿Qué ocurre con el valor de los asentamientos prehispánicos como patrimonio arqueológico cuando el suelo es una mercancía?. Como una pregunta auxiliar relacionada al caso de estudio que se analizará en este trabajo cabe añadir ¿De qué manera está cotidianamente vinculada la ocupación urbana actual de Huapalcalco con su valoración como patrimonio arqueológico?.

Para dar respuesta a estas cuestiones y desarrollar la investigación, se ha considerado pertinente una revisión conceptual de los procesos de urbanización para vincular el suelo a una perspectiva integral de manejo, estrategias de conservación y puesta en valor de estos espacios arqueológicos. Posteriormente explorar, a través de un análisis de la legislación y de las prácticas de política pública sobre el territorio, la posibilidad de vincular formalmente las políticas territoriales con las de conservación y protección legal arqueológica. Finalmente, buscar aplicar en un caso de estudio, las ideas anteriores.

Asimismo, es preciso apuntar que la delimitación de este trabajo de investigación parte de reconocer que el problema planteado tiene una mayor complejidad y profundidad. Se asume que no abarcar la totalidad es una consecuencia y un riesgo al tomar una perspectiva conceptual fuera de núcleos disciplinares. La ponderación de los conceptos desarrollados y las decisiones que sobre ellos fue pertinente tomar para desarrollar y delimitar esta tesis, conforman la estrategia metodológica que se presenta más adelante en esta introducción.

II. Objetivos

Objetivos generales:

Conforme al planteamiento anterior, esta investigación busca la construcción de una línea base teórico-conceptual sobre la ocupación de los asentamientos prehispánicos (en particular aquellos que cuentan con una declaratoria de delimitación federal) con usos urbanos actuales a pesar de la existencia de instituciones y normas para regular la apropiación del espacio y fomentar el respeto al patrimonio arqueológico.

De esta manera se pretende contribuir a la explicación del problema que surge al asumir la complejidad del proceso de urbanización como perspectiva y uno de los principales motivos para conservar el patrimonio arqueológico, a partir de la revisión teórica del suelo, como el elemento que ambos procesos tienen en común

Objetivos específicos:

- Reconocer las relaciones sociales en torno al suelo urbano, que mayor influencia tienen en los procesos de urbanización actualmente.
- Insertar en la problemática de los procesos de urbanización a través del concepto suelo (arqueológico) el vínculo entre la conservación de los asentamientos prehispánicos, su protección jurídica y su valoración como patrimonio arqueológico inmueble.
- Identificar en el marco legislativo que norma sobre el territorio, las posibilidades de conservación para el patrimonio arqueológico.
- Observar los procesos de urbanización en suelo arqueológico en un caso de estudio concreto (ZMA Huapalcalco) a través de las herramientas e ideas planteadas.

III. Hipótesis

La ocupación de los asentamientos prehispánicos con usos urbanos actuales pese a la existencia de instituciones y marcos normativos diseñados para su protección, de acuerdo con reflexiones preliminares, ocurre en principio porque los usos y precios del suelo no han sido ponderados a favor del desarrollo urbano y la función social de la vivienda pero sí a favor de la propiedad privada y la obtención de ganancias.

Mientras tanto la protección legal para los asentamientos prehispánicos no contempla al suelo como un recurso, tampoco contempla mecanismos específicos para resolver los conflictos en torno a su propiedad. Asimismo, no se cuenta con recursos legales para garantizar la continuidad de políticas de conservación a través del tiempo y a pesar de la transformación territorial. Estos aspectos facilitan la ocupación y urbanización del suelo arqueológico.

En cuanto al valor de las zonas de monumentos arqueológicos como patrimonio cultural, se ha considerado que cuando el suelo es una mercancía —es decir, cuando solo se compra y se vende sin reparar si su uso es adecuado, sin pensar en

los costos de transporte, infraestructura y otros servicios— aquel valor será cuestionado, pasado por alto y sujeto a otro tipo de valoraciones por parte de los actores y sectores de la población involucrada. Podría tratarse de una minusvaloración del patrimonio arqueológico antes, durante y después de permitir la urbanización irregular de su suelo, en consecuencia su destrucción o la invasión de su paisaje; aunque también podría ser valorado como mercancía por ser patrimonio.

No obstante, el caso de Huapalcalco conduce una cuestión socialmente relevante en el vínculo entre los usos urbanos actuales y la valoración y es que si exista una minusvaloración pero no en función de usar el suelo de la zona sin consideración alguna, sino en resolver primero la necesidad de tener un lugar para vivir y formar un hogar. Posteriormente ocurriría una valoración de Huapalcalco como patrimonio arqueológico, similar al que las instituciones esperan por parte de la sociedad en general.

IV. Justificación

En México, un país predominantemente urbano en cuyo territorio se concentran numerosos asentamientos prehispánicos y edificios históricos, la expansión desmesurada de las ciudades ha representado un punto de inflexión para los resultados de las prácticas tradicionales que se implementan para conservar estos tipos de manifestaciones culturales inmuebles, algunos de ellos valorados como patrimonio cultural y de interés nacional. La alteración es un hecho ineludible, pero puede ser mínima aprendiendo a conservar y para saber como proceder es necesario conocer en qué consiste el fenómeno que más afecta lo que se pretende conservar (López, 2009).

La conservación del patrimonio arqueológico (o de monumentos como bienes inmuebles conforme lo marca la ley) en México, no ha sido planteada anteriormente desde el enfoque de los procesos de urbanización y el suelo urbano a largo plazo. A su vez, se considera que la conservación y la valoración del patrimonio arqueológico necesitan de conceptos que lo aproximen al proceso de urbanización para pensar en estrategias y legislar con una mejor coordinación entre los tres niveles de gobierno, con énfasis en los gobiernos locales y con mejores capacidades de anticipación ante los cambios territoriales.

Sobre todo reconocer y usar explícitamente el concepto de suelo, tan importante en la investigación y legislación arqueológica, al ser contexto sujeto a investigación, recurso estratégico que puede ser ocupado y urbanizado sin más. Por tales motivos, se ha considerado que emprender este trabajo de investigación podría considerarse como relevante y una aportación significativa.

V. Estrategia teórico-metodológica

Al asumir que esta investigación trata sobre la conservación del patrimonio arqueológico frente a los procesos de urbanización en México, de igual manera se asume que el estudio estará orientado por un marco conceptual y metodológico en donde interactuarán términos que son tratados por especialistas en dominios y disciplinas distintas.

Por lo tanto, se ha tomado como referencia la noción de sistema complejo (García, 2006) para encuadrar la estrategia metodológica de esta investigación. Se observa que los procesos involucrados —el nudo central del análisis conformado por los procesos de urbanización y la estrategia de conservación— implican un conjunto de elementos que participan y a su vez, están asociados a procesos socio-culturales, económicos, políticos, administrativos y legales como factores constitutivos; todo esto a través de interacciones entre sí y con la posibilidad de conectarse con otros fenómenos o procesos (García, 2006).

Un paso importante fue haber identificado al territorio como hilo conductor, eje central y contexto que le otorga sentido al curso del sistema observado al ser el lugar en donde ocurre la materialización de las relaciones sociales, la cultura, la política y la economía, y que a través de una visión de totalidad, podría asumirse como la síntesis histórica del vínculo sociedad-naturaleza (Iracheta, 1992; 2010).

En la reflexión de los siguientes elementos teóricos sobre el territorio como totalidad, fueron hallados elementos importantes para valorar el papel del territorio como concepto teórico y referente empírico que formó “los lentes” necesarios para observar desde el problema planteado hasta la selección de las fuentes consultadas y la propuesta de estructura capitular para la elaboración de esta tesis.

Espacio, totalidad y territorio

Existen varias formas de aproximarse al espacio como concepto. Éste tiene múltiples lecturas y forma parte de diversos conocimientos (ciencias naturales, ciencias formales, artes plásticas, arquitectura, antropología, música, historia, etcétera). Sus lecturas convergen en distintos puntos, aunque una particularidad es que cuando se habla de espacio, se hace referencia a un concepto dual que remite a lo imaginario y a la vez a lo concreto, a la totalidad y a sus elementos (Pradilla, 1984).

Para Coraggio (1994) el espacio es una categoría (en términos filosóficos) que no existe por sí misma y que significa la determinación constitutiva e inseparable de los objetos físicos y sus relaciones entre sí. En otros términos, el espacio existe porque los objetos existen y por lo tanto, el espacio de ningún modo es una substancia ni continente homogéneo en el cual las cosas “pueden estar o no estar” ocupando el espacio mismo o al que podrían añadirse eventualmente, relaciones de posición construidas “fuera” de él.

Asimismo, para el autor las relaciones entre los objetos al considerar su forma, extensión, posición y movimiento bajo la lógica interna del espacio; constituyen a la espacialidad como la propiedad de todo lo que existe en el espacio. A través de la espacialidad, en opinión de Coraggio (1994) es posible explicar el orden social, su carácter histórico y las posibles configuraciones espaciales o territoriales, en tanto que estas requieren espacios físicos para realizarse y constituir formas espaciales.

En opinión de Santos (2000:21) el espacio se concibe en su propia existencia, como una forma-contenido, es decir, como una forma que no tiene existencia empírica y filosófica si se le considera de manera “separada” del contenido y por otro lado, como un contenido que no podría existir sin la forma que lo sustenta. En este sentido, el espacio representa un contexto único en tanto conjunto indisoluble, solidario y también contradictorio, de sistemas de objetos y sistemas de acciones íntimamente relacionados (Santos, 2000:54).

Dentro de ese gran tejido que es el espacio, la sociedad a través de sus acciones transformadoras, anima las formas espaciales otorgándoles contenido a través del tiempo.

Según Santos (2000:91) todo lo material que no es significado por la sociedad no podría participar del contexto y su proceso dialéctico a menos que se le otorgue

un valor determinado, es decir, que las formas sean utilizadas porque el contenido es social. En otros términos, la sociedad actúa sobre los objetos en el espacio no como realidad física, sino como realidad social. El valor de un elemento dado del espacio, está determinado por el conjunto de la sociedad, y se expresa a través de la realidad del espacio en que se integra (Santos, 2000: 38).

Harvey (1989:5-6) por su parte, distingue dos maneras generales de concebir el espacio y que dependen de las circunstancias en que sea abordado. Primero, plantea al espacio como “algo” absoluto con una existencia independiente de la materia y con una estructura que puede ser usada para clasificar o individualizar fenómenos. Segundo, como algo relativo que representa la relación entre objetos y que existe porque los objetos existen y se relacionan entre sí.

Para este autor, la conceptualización del espacio se resuelve a través de la práctica humana con respecto a él. En este sentido, el espacio forma parte de una imaginación geográfica o conciencia espacial que faculta al individuo para “captar el papel que tienen el espacio y el lugar en su propia biografía, además de relacionarse con los espacios que percibe a su alrededor” (Harvey, 1989:17).

Por su parte Castells (1988:141; cursivas y paréntesis del autor) plantea al espacio como:

un producto material en relación con otros elementos materiales, entre ellos los hombres, los cuales contraen *determinadas relaciones sociales*, que dan al espacio (y a los otros elementos de la combinación) una forma, una función, una significación social

De acuerdo con esta definición, el autor especifica que el espacio no representa el despliegue de la estructura social, sino la expresión concreta de cada conjunto histórico en el cual una sociedad se especifica, y como tal, se asume que el espacio está sujeto a leyes estructurales y coyunturales que rigen su existencia, transformación y articulación con otros elementos de la realidad histórica (Castells, 1988).

Para Lefebvre (2013) el espacio es resultado del grado de desarrollo de las fuerzas productivas y de las relaciones de producción y reproducción sobre la naturaleza y se consume productiva o improductivamente como una mercancía más. En este marco de ideas, la práctica espacial de cada sociedad secreta su propio espacio, lo produce y lo valora, dominándolo, explotándolo y apropiándose en

forma individual y colectiva de él. El espacio entonces, surge como el ámbito de reproducción de la vida cotidiana, es decir, como medio que reproduce el pulso del orden social (Lefebvre, 2013; Linck, 2006 en Martínez, 2012).

Hasta el momento puede observarse que las definiciones abordadas complejizan de manera gradual el concepto de espacio y a la vez mantienen que la espacialidad no es una situación opcional o variable a la existencia de los objetos y las relaciones de orden social. Por otro lado su condición relacional, el tratamiento del tiempo como un proceso o realidad histórica y la transformación del espacio son tres características implícitamente planteadas en su conceptualización que aunadas a la noción de totalidad, permiten reflexionar en torno al concepto de territorio.

En primera instancia, la totalidad ha sido planteada como el conjunto absoluto de elementos interrelacionados y en constante transformación; capaz de explicar sus propios elementos, porque ella misma es la realidad en su integridad (Santos, 2000).

La transformación de la totalidad implica un proceso continuo de totalización en una trama de cambios históricos, que provoca que la totalidad nunca esté acabada ni sea una realidad estática. En estos términos, para Santos (2000) la totalización perfecta la representan el paisaje y la configuración territorial, mientras que la totalización que “está haciéndose” está significada por el espacio como el medio que finalmente permite a la sociedad realizarse como fenómeno además de ser la condición para la existencia de todo objeto físico (Coraggio, 1994).

No obstante, el territorio reclama que se le reconozca como condición material para el desarrollo de toda la realidad histórica, como aquello que le da cuerpo y atribuye a cada cosa existente su lugar (Santos, 2000:100). En estos términos, puede explicarse que la abstracción del espacio cobra vida en la figura del territorio y se percibe materializada la totalidad de las relaciones que establecen los actores sociales en la formación de las sociedades.

El territorio es vivido no solamente en el espacio, sino como una totalidad dentro de la cual los actores sociales se relacionan, viven e influyen en el territorio y este influye en la sociedad. En este sentido, el territorio no es un derivado del espacio, es naturaleza, suelo y espacio organizado, producto de las interrelaciones entre los actores (Vargas, 2012).

En cuanto a la transformación del espacio bajo la visión de totalidad, materializada en el territorio, se destaca que al haber interrelaciones entre todos los elementos a través del proceso histórico, dicha transformación se traduce en el vínculo sociedad-naturaleza, en tanto la sociedad no existe sin naturaleza y la naturaleza es la condición total de todos los elementos primeros y las formas de vida (Santos, 2000).

En opinión de Llanos-Hernández (2010) Vargas (2012), Martínez (2012) y Santos (2000) a medida que la historia como trama de procesos va siguiendo su curso, el territorio se va configurando por las obras de los hombres. Se constituye el territorio que como resultado de una producción histórica tiende a una negación de la naturaleza originaria dotándola de sentidos simbólicos, sustituyéndola por una naturaleza totalmente humanizada.

Precisamente Arévalo y Bazoberry (2012:114) recuerdan que una concepción amplia, sistemática e interdependiente del territorio...

se relaciona no sólo con lo geográfico, sino también con el espacio vivido y percibido donde hombres y mujeres practican y reproducen la vida en comunidad, su cultura y sus rituales, la producción de bienes materiales y su organización socio-política.

Para algunos autores, en este sentido, es que se habla del territorio como factor de identidad, imprescindible para la reproducción, no solo social y cotidiana sino cultural e histórica. De acuerdo con Llanos-Hernández (2010) las acciones de los actores sociales están orientadas culturalmente, por lo tanto la identidad cultural y las acciones colectivas de los actores son piezas clave para explicar la transformación sociocultural de un territorio.

La totalidad del territorio como método

El universo no es desordenado, se hace necesaria la búsqueda para reconocer su orden, es decir, el entendimiento y la explicación del orden que las propias cosas tienen.

Como método, la totalidad podría equipararse con el concepto de estructura como un todo, una totalidad en constante transformación; un sistema relacional latente no perceptible por los sentidos sino alcanzada a través de reflexiones y que

puede ser encontrada en muy diferentes objetos, lo cual tiende a romper con barreras disciplinarias (Iracheta, 1992: 86).

De acuerdo con Iracheta (1992:86) las estructuras representan totalidades no observables pero que son pensadas para ser analizadas internamente a través de subestructuras y elementos componentes a fin de establecer el tipo y rango de posibles relaciones entre diferentes series de fenómenos.

En este sentido, la totalidad es clave para el conocimiento y análisis de la realidad. Todo está relacionado con todo, aunque no es posible explicarlo todo. Irremediamente el elemento que se desee explicar de esa totalidad debe ser delimitado reconociendo su propia cualidad de totalidad. Para ello, no deben anteponerse las visiones disciplinarias y tratar de entender la naturaleza. A esto se refiere Santos (2000) cuando habla de la escisión de la totalidad: para conocer la totalidad como la realidad, se debe hacer un análisis y para llevarlo a cabo debe haber división.

El territorio, pensado como una totalidad, es ese gran tejido complejo de materialidad y abstracción, objeto de cambios y múltiples sentidos históricos que actualiza constantemente el vínculo sociedad-naturaleza como una sola realidad mixta y contradictoria. Como la naturaleza del espacio, el territorio no puede ni debe ser obviado, se habla de espacio porque el territorio como soporte material existe y determina la espacialidad de todos los elementos. Concretamente, todo ocurre en el territorio, porque todo existe en el espacio.

Estructura capitular

Dentro de la totalidad que es el territorio en México, lo que es de interés en esta investigación, es exponer la relación de dos de los elementos particulares que lo conforman, que son la relación urbanización-ciudad y la permanencia de las asentamientos prehispánicos a través de su conservación. Ambos consisten en dos tipos de configuraciones territoriales que se llegan a enfrentar por ser producto de relaciones sociales distintas a través del proceso histórico ocurrido en el territorio nacional.

Después de identificar al territorio como principal eje rector, se dispuso una serie de consideraciones sobre las consultas bibliográficas, la selección de los temas y el

contenido para cada capítulo. Esto corresponde, al mirar de vuelta el planteamiento de García (2006) sobre el sistema complejo, como éste genéricamente es flexible y se define durante su construcción a través de las interrelaciones que gradualmente, conforman una estructura entre los elementos, unidades o subsistemas detectados como los más significativos para el curso de la investigación.

Como se advierte que cada subsistema o unidad podría ser analizado como un solo sistema en otro nivel de estudio más amplio, se propuso para esta investigación, implementar una escala temporal entre 1970 y 2016. Entre los criterios para haber acotado esta escala temporal, además de la influencia de las fuentes consultadas, se destaca la reconocida magnitud de los cambios socioeconómicos, políticos y territoriales habidos en México durante este tiempo. Asimismo, en este tiempo la ley que marca las pautas de la conservación del patrimonio arqueológico cumpliría su primera década y continuaría sin mayores reformas durante el periodo marcado.

De esta manera se presenta que la estructura capitular, conforme a los elementos teórico metodológicos desarrollados anteriormente, ha quedado encuadrada en el desarrollo de tres grandes partes, además de las reflexiones finales del trabajo (véase Fig. 1).

La primera parte, conformada por los dos primeros capítulos, consiste en una revisión teórica sobre los principales conceptos desde la perspectiva de la urbanización con el suelo y el patrimonio arqueológico.

Figura 1. Estructura capitular y preguntas conductoras

Estructura general	Estructura capitular	Preguntas conductoras para cada capítulo
Primera parte Urbanización, suelo y patrimonio arqueológico: articulación conceptual del problema de investigación	Capítulo 1 Los procesos de urbanización en América Latina y México	¿En qué consisten los procesos de urbanización? ¿Cuál es la función del suelo en el proceso? ¿En qué consisten los mercados de suelo como mecanismos de acceso al suelo urbano?
	Capítulo 2 La conservación del patrimonio arqueológico inmueble en México	¿Cómo afecta la urbanización a la conservación del patrimonio arqueológico? ¿En qué consiste la conservación del patrimonio arqueológico inmueble? ¿Qué prácticas han dado buenos resultados?

Segunda parte Revisión de los instrumentos normativos y de planeación en torno al territorio en México	Capítulo 3 Marco legal e instrumentos de planeación	¿Cuáles son las facultades e instrumentos federales y locales que norman los elementos que interactúan en el territorio en México e intervienen en el proceso de urbanización? ¿Es contemplada la conservación del patrimonio arqueológico en otras leyes?
Tercera parte Análisis urbanístico de un caso de estudio	Capítulo 4 Urbanización de suelo arqueológico, el caso de Huapalcalco	¿Cuáles son los efectos de la urbanización en la ZMA Huapalcalco? ¿Por qué ha sido invadido este asentamiento prehispánico? ¿En qué condiciones viven sus habitantes actuales y qué percepción tienen de la ZMA?

Acerca del primer capítulo es necesario dar a conocer algunas acotaciones. La primera en torno a abordar los procesos de urbanización en América Latina y México tomando como punto de partida el informe de UN-Hábitat de 2012. La segunda sobre el énfasis en la actuación del mercado como uno de los mecanismos para acceder a suelo urbano.

Las acotaciones mencionadas responden en principio al contexto geográfico sobre el cuál se han llevado a cabo esfuerzos de diversos especialistas para la construcción de un cuerpo de conocimientos sobre los problemas en América Latina, como una región en desarrollo, y en particular por el reconocimiento de una urbanización latinoamericana. En este sentido, los procesos de urbanización que acontecen en México, comparten rasgos y problemas estructurales así como patrones en la ocupación del territorio con los procesos de urbanización en distintas ciudades de la región.

Mientras tanto el énfasis en la actuación del mercado ocurre con la finalidad de observar con mayor detalle el rol estratégico del suelo urbano en la estructura de las ciudades y también su dinámica como mercancía; dinámica que esta investigación se dispone explicar como una afectación de manera directa para la conservación del patrimonio arqueológico al grado de urbanizarse como otro pedazo de suelo más.

Ambas acotaciones comparten el argumento de la consulta de la bibliografía disponible en torno al suelo y los procesos de urbanización en América Latina. En el caso de la bibliografía sobre el mercado de suelo urbano incluso es preciso advertir que las metodologías y estudios sobre la vivienda son de los más documentados

hasta el momento. Los autores consultados señalan que el comportamiento del mercado es más factible de rastrear que en su caso las invasiones y otras condiciones informales.

En torno a la conservación del patrimonio arqueológico, el segundo capítulo hace énfasis en las decisiones del Estado sobre los asentamientos prehispánicos, la manera en como su conceptualización a través de la protección jurídica marca una pauta para valorarlos como patrimonio arqueológico.

Es conveniente mencionar que fue contemplada la distinción que especialistas y académicos hacen sobre el uso del concepto patrimonio cultural en México. Sobre este tema se ha dicho que hay dos posturas, una antropológica y otra jurídica. Al respecto esta investigación optó por la postura jurídica (y en ese sentido fue consultada la bibliografía necesaria) en el marco que justifica el concepto de patrimonio cultural a través de la existencia de un marco jurídico para proteger monumentos arqueológicos como bienes muebles e inmuebles propiedad de la nación.

Para efecto de esta investigación se tomó la decisión de usar los términos asentamiento prehispánico y zona de monumentos arqueológicos o zona arqueológica (este último ocasionalmente como forma corta por el uso que se hace de ese término en el imaginario social).⁴ El uso del primer término se debe a su reconocimiento como porciones de territorio que alguna vez fueron ocupadas, planeadas y habitadas. Sin embargo en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas (LFMZAAH) se emplean y definen los términos monumento arqueológico mueble e inmueble y zona de monumentos arqueológicos (ZMA) esta última como la porción del asentamiento prehispánico que se ha decidido delimitar y proteger.

Bajo los términos que marca la ley las zonas de monumentos arqueológicos son bienes nacionales inmuebles de dominio público, como lo son también su

⁴ Son los artículos 28 y 39 los que definen monumentos y zonas de monumentos. No es el propósito de este trabajo discutir la terminología. La LFMZAAH tiene el propósito de normar la conservación de monumentos arqueológicos, a los cuales define como “bienes muebles e inmuebles, producto de culturas anteriores al establecimiento de la hispánica en el territorio nacional, así como los restos humanos, de la flora y de la fauna, relacionados con esas culturas” (LFMZAAH, 1972). Con base en los criterios anteriores, al “área que comprende varios monumentos arqueológicos inmuebles, o en que se presume su existencia” se le denomina como zona de monumentos arqueológicos (ZMA) en la misma ley (LFMZAAH, 1972).

investigación, protección, conservación, restauración y recuperación. Por lo tanto, cualquier problema vinculado a las zonas arqueológicas, representa un problema público en materia cultural.

Para abordar la conservación del patrimonio arqueológico y también contar con al menos un elemento que guiara la observación del tema y lo separara de la restauración arquitectónica; se tomó como punto de partida a la conservación como una política pública, en este caso cultural. Al respecto, una política pública, según la definición que aporta Gil-García (2010:267):

[...] es un curso de acción intencionado por parte de varios niveles de gobierno para lograr un objetivo determinado y no está limitada únicamente a la legislación y la regulación, sino a las diversas acciones que decide hacer (o no hacer) una autoridad con legitimidad y poder gubernamental.

Observar la conservación a través de los “lentes de la política pública” requirió hacer algunas consultas sobre políticas públicas con la finalidad de entender como se ha llevado ese curso de acción de parte del Estado sobre el patrimonio arqueológico y si no ha sido llevado a cabo por parte del Estado, entonces cómo ha sido resuelto. Al respecto fueron revisados concretamente dos temas: la formación de la agenda política y el análisis de políticas públicas.

La formación de la agenda política de acuerdo con Elder y Cobb (1993:77) es un “proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública”. En este proceso está en juego que el reconocimiento y la atención de un problema sea una construcción social, producto de definiciones y que la capacidad de atención hacia el problema por parte del gobierno es limitada, con frecuencia en el marco de periodos sexenales.

En este caso, la protección jurídica que otorga el Estado a los asentamientos prehispánicos, representa la incorporación de estos a una agenda política en materia cultural, aunque sea durante un periodo muy corto de tiempo, ya sea porque ese asentamiento estaba en riesgo de desaparecer, estaba siendo saqueado, o enfrentaba cualquier otro tipo de daño.

De igual manera, en la formación de la agenda política participa un grupo reducido de diversos actores sociales que por su posición en la sociedad y

conocimientos especializados, se les atribuye un mayor juicio en la definición de los problemas y en el planteamiento de posibles soluciones (Elder y Cobb,1993). Esto es observable en como los criterios que conforman las propuestas de declaratoria para una zona arqueológica, son determinados por especialistas en arqueología y personal capacitado por el Instituto Nacional de Antropología e Historia para finalmente proceder con un decreto presidencial.

Esta observación marcó dos distinciones importantes para delimitar la investigación: la primera consistió en que solo una parte de todos los asentamientos prehispánicos del país, es atendida por el Estado para su protección. De esta manera, fue acotado el desarrollo del tema y el contenido del capítulo sobre los asentamientos prehispánicos que cuentan con declaratoria de delimitación oficial además de las que están abiertas al público como las que el Estado ha decidido valorar como patrimonio arqueológico.

La segunda distinción fue hecha entre protección jurídica y conservación. Invariablemente, el análisis requirió involucrar en el desarrollo del capítulo la revisión y referencias a la LFMZAAH (1972). Esto en un inicio significó un adelanto al contenido del capítulo 3, dedicado al marco legal y los instrumentos de planeación. Sin embargo, a partir del ajuste territorial en la metodología se estimó que la LFMZAAH no es un marco legal que se articule al territorio, al menos en la manera en la que lo hace la Ley General de Asentamientos Humanos y legislaciones similares en los gobiernos locales. Esta cuestión será comentada más adelante.

Por lo tanto, se recurrió al segundo tema concreto sobre política pública consultado además de la formación de la agenda, se trató del análisis de políticas públicas, específicamente la metodología de los ocho pasos de Bardach (1991). A partir de esta metodología se comprendió que debían identificarse ciertos elementos (o pasos) para distinguir en qué consiste la conservación, como la definición del problema, la obtención de información, la construcción de alternativas, la selección de criterios y la confrontación de costos.

En este caso de partió del problema de investigación planteado pero aunado al hecho de que la conservación no es una parte desarrollada dentro del marco legal sobre patrimonio cultural. Esto llevó a que fueran revisados algunos casos abocados específicamente a la conservación como un proceso continuo que de hecho cumple

con ser una política (pública) cultural, cuya aplicación no corre por cuenta del Estado.

Al término del segundo capítulo y con la finalidad de articular los conceptos y problemáticas revisadas, se presenta en el cierre de la primera parte la propuesta del concepto suelo arqueológico. Se busca que a través del uso de este concepto, se reconozca la relevancia del suelo no solo para la investigación arqueológica sino para la conservación sobre todo en contextos urbanos.

En la segunda parte es desarrollado el capítulo 3. Como una manera de engarzarse con el contenido de la primera parte, en este capítulo primero es revisada la legislación (federal, estatal y municipal) en México en materia territorial para identificar la viabilidad de este instrumento y observar si en ese marco son contempladas algunas medidas y conceptos relacionados con la conservación del patrimonio arqueológico. La revisión de las leyes y planes estatales y municipales corresponden con el estudio de caso escogido y que posteriormente es desarrollado en el cuarto capítulo.

La estructura de este capítulo también toma como referencia la clasificación explicada por Hans Kelsen sobre las normas jurídicas desde el punto de vista de su ámbito espacial de validez. Esta clasificación se refiere a la porción de territorio en que un precepto es aplicable y a su vez pueden ser de tipo general o local. Desde esta consideración, se reafirman los tres niveles de leyes que concurren en México: 1) federales, que se aplican en toda la República; 2) locales, en las entidades federativas o partes integrantes del territorio nacional y 3) municipales, en la circunscripción territorial de cada municipio (García, 2002:80).

En el caso estatal y municipal, se revisaron las leyes del estado de Hidalgo y el municipio de Tulancingo, donde está ubicada la ZMA Huapalcalco.

En ocasión de este capítulo, fue tomada como referencia la articulación conceptual desarrollada en el cierre de la primera parte. De esta manera con “los lentes del suelo arqueológico” se buscaron las referencias sobre patrimonio arqueológico (restos arqueológicos o zonas arqueológicas) para conocer las posibilidades de su conservación en ese marco legal.

En este sentido, la planeación es expuesta como uno de los instrumentos y espacios con mayor potencial para acordar y argumentar intervenciones sobre el territorio más respetuosas hacia el patrimonio arqueológico.

Finalmente en la tercera parte de la tesis, dedicada al análisis urbanístico del caso de estudio, el punto de partida en los planteamientos del capítulo 4, que trata la urbanización del suelo arqueológico de Huapalcalco, es la ciudad de Tulancingo. La elección de esta zona arqueológica se basó en criterios como: su declaratoria, la problemática de su delimitación oficial, las condiciones de urbanización dentro de la poligonal, así como la existencia de instrumentos de planeación para la ciudad de Tulancingo.

Para guiar la aproximación al crecimiento urbano de la ciudad fueron empleados como principales referencias los programas municipales de desarrollo urbano, de los años 2008 y 2013.

En términos generales, el contenido de este último capítulo se fundamenta en la aplicación de encuestas para conocer la percepción de una muestra entre quienes se asientan actualmente dentro del suelo arqueológico de Huapalcalco, sobre sus condiciones de vida y la valoración que hacen de la zona. Se contó con la participación a través de entrevistas de actores involucrados que conocen la problemática de la propiedad del suelo en Huapalcalco.

Las conclusiones de este trabajo de investigación se presentan como resultado de una condensación de otras reflexiones preliminares que surgieron desde la definición de la estrategia metodológica y durante la elaboración de cada apartado en esta tesis.

Primera parte

Urbanización, suelo y patrimonio arqueológico: articulación conceptual del problema de investigación

Introducción

Una de las mayores transformaciones que han experimentado la humanidad y su territorio, ha sido la concentración de la población en ciudades desde el siglo pasado. En la actualidad, hablar de urbanización es referir que más de la mitad de la población mundial es urbana y que en muchos casos, las ciudades continúan en expansión.

Al resultar en el papel protagónico de las ciudades como lugares de oportunidades y fuentes de desarrollo económico, social, cultural y político; podría decirse que los procesos de urbanización han sido positivos en muchos aspectos. Sin embargo, la forma en cómo han ocurrido estos procesos en América Latina durante las últimas décadas, suma varias condiciones negativas y es que muchas ciudades han pasado por transformaciones caóticas debido a la rapidez y voracidad de procesos de urbanización marcados por una profunda inequidad social, así como por el abuso del suelo y otros recursos naturales cuando hay beneficios económicos de por medio.

En México, como en otras naciones latinoamericanas, la urbanización es casi un sinónimo de expansión continua del espacio construido. Esto ha ocurrido principalmente debido a la localización inadecuada de complejos residenciales,

centros comerciales, nuevas zonas industriales y la aparición de asentamientos informales, que provocan ciudades extensas y de menguada densidad poblacional.

Sin embargo, la expansión territorial de las ciudades mexicanas no solo plantea desafíos para la calidad de vida de sus numerosos habitantes, su propia conducción y sustentabilidad al requerir cada vez de más infraestructura, equipamiento y costos de mantenimiento. En un país en cuyo territorio se concentran numerosos asentamientos prehispánicos y edificios históricos, la expansión desmesurada de las ciudades representa también un punto de inflexión para los resultados de las prácticas tradicionales que se implementan para conservar estos tipos de manifestaciones culturales inmuebles, algunos de ellos valorados como patrimonio cultural y de interés nacional.

Como se ha señalado antes, de manera particular, la conservación del patrimonio arqueológico inmueble en contextos urbanos representa una confrontación territorial que como tema de investigación, requiere ser abordado desde una perspectiva que permita contemplar los vestigios arqueológicos y su contexto, como elementos que interactúan territorialmente con los demás componentes inmobiliarios de las ciudades y que a partir de esta condición es que su conservación enfrenta dificultades cada vez más complejas porque están involucrados los intereses de diversos actores sociales.

De acuerdo con este orden de ideas, el objetivo de la primera parte de esta investigación es conocer en qué consisten los procesos de urbanización de manera que puedan identificarse posibilidades para plantear una articulación conceptual que permita ubicar en un mismo nivel de análisis a la urbanización y a la conservación de las zonas arqueológicas, consideradas patrimonio arqueológico inmueble, y de esta manera explicar su relación teóricamente.

El punto de partida consiste en establecer un escenario con las características generales pero representativas de la urbanización en América Latina y México. En este encuadre es analizada con mayor detalle la valorización del suelo como mercancía y su afectación de manera directa para la conservación del patrimonio arqueológico. Después se exponen las condiciones conforme a las cuales ha sido planteada la valoración, protección y conservación de las zonas arqueológicas como patrimonio cultural en el país

Finalmente, la articulación conceptual que cierra esta primera parte, tiene el propósito de desarrollar un nuevo concepto denominado “suelo arqueológico” como una manera de relacionar la urbanización y la conservación de las zonas arqueológicas en México.

Capítulo 1

Los procesos de urbanización en América Latina y México

De acuerdo con el reporte *State of Latin American and Caribbean Cities* (2012) del Programa de Asentamientos Humanos de Naciones Unidas (UN-Hábitat) la región de América Latina (y el Caribe) es considerada como una de las más urbanizadas en el mundo ya que cerca del 80 por ciento de su población vive en ciudades.

Desde la mitad del siglo pasado, los procesos de urbanización tuvieron una trayectoria similar al crecimiento de la población. En el marco de economías basadas en el auge de la industrialización, la complejidad de las ciudades comenzó a trazarse a través diversos cambios sociales favorecidos por migraciones rurales hacia las ciudades y el crecimiento natural de la población. El efecto de aquella dinámica traducido a la expansión de las ciudades en apenas cuatro décadas (1950-1990), fue denominado como ‘explosión urbana’ o urbanización acelerada (Pradilla, 1986; Castells, 1988; Garza, 2003, Córdova, 2008).

Soms (1986), Garza (2003) y Pradilla (2009) han recapitulado que de la mano de importantes inversiones públicas para infraestructura carretera e hidráulica, este periodo en México fue especialmente próspero y altamente transformador para la Ciudad de México⁵ y demás ciudades cuyas actividades económicas y fuentes de

⁵ Esta entidad fue sede de las primeras empresas de tipo transnacional y también fortaleció la concentración del poder político al contar con una frondosa organización burocrática. Fue durante este periodo que comenzó el proceso de metropolización y que se extendió como área de influencia y gran complejidad sobre las ciudades y entidades circundantes. Este fenómeno se reproduciría en otras ciudades importantes en el país, hasta las primeras décadas del siglo XXI.

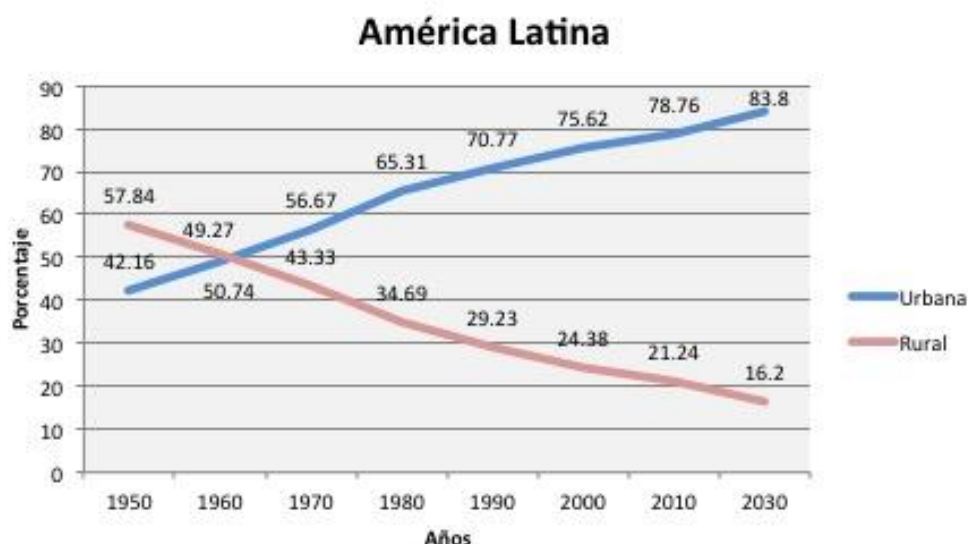
empleo estaban basadas en manufacturas, comercio fronterizo, agricultura moderna, turismo portuario y extracción de petróleo. Estos patrones económicos también contribuyeron a que las ciudades medias se multiplicaran y que tanto la riqueza como la población, se concentraran más en unas regiones que en otras.⁶

Sin embargo, el viento favorable del modelo industrial se agotó durante el final de la década de los setenta. Según la referencia de UN-Hábitat (2012) y como se observa en la Gráfica 1 (véase siguiente página), a partir de la década de los ochenta y en el marco de nuevas estrategias económicas de apertura a los mercados⁷, la población urbana en América Latina continuó creciendo pero a un ritmo progresivamente más lento. Esta tendencia contribuyó a que la transición migratoria rural-urbana comenzara a consolidarse hacia el final de los noventa y durante la década siguiente. En este sentido, se dice que la ‘explosión urbana’ como era conocida, concluyó.

⁶ De acuerdo con Garza (2003) en este escenario, el Estado sentó las bases jurídicas de la intervención gubernamental en el territorio nacional y la planeación de su desarrollo. A partir de 1940 comenzó a implementarse gradualmente el territorio como tema en las políticas públicas a través de las obras de infraestructura, posteriormente cursos de acción sobre la economía, planes de centros de población. Durante la década de los setenta se multiplicaron las medidas urbano-regionales así como su institucionalización, como la promulgación de Ley General de Asentamientos, la creación de la extinta Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), el diseño del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y de planes regionales, estatales y municipales.

⁷ La adopción de estas estrategias ocurrió durante el prestigio adjudicado a los mercados para generar prosperidad y bienestar, desde los primeros años de la década de 1980. En términos generales se caracterizaron por una drástica reducción de la intervención del Estado en la vida social y en la economía, acompañada de la privatización de empresas estatales; también por la liberación del comercio privado local e internacional, condiciones de desregulación para la competencia de los mercados y la propagación de la seguridad jurídica a través del derecho de propiedad (Pradilla, 2009a).

Gráfica 1 Distribución porcentual de la población rural y urbana en América Latina (1950-2010)

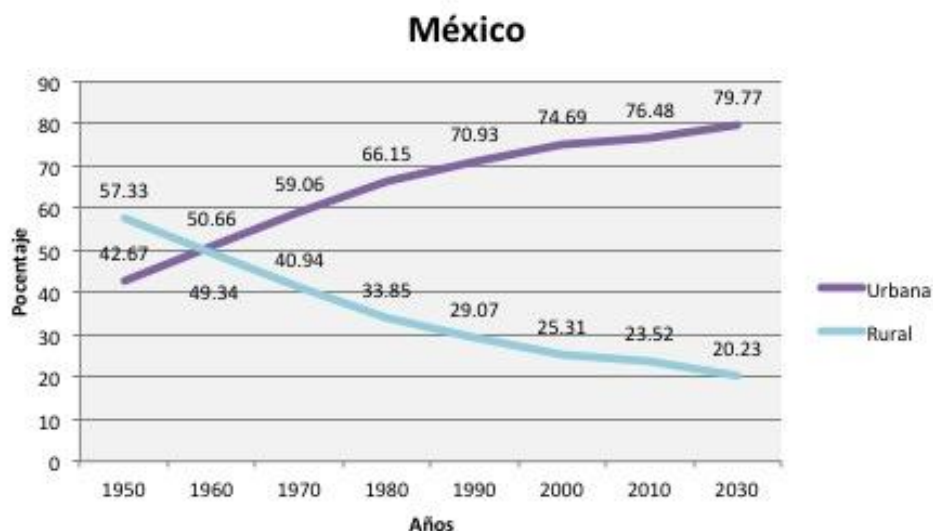


Fuente: Elaboración propia con base en los datos de CEPALSTAT Estadísticas e indicadores en línea. <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e>

A partir de los ajustes económicos y en un contexto predominantemente urbano, comenzaron a ser tendencia en la región otras dinámicas demográficas, económicas y territoriales. Además del crecimiento de las ciudades medias o intermedias, comenzaron a ser frecuentes fenómenos como las migraciones entre ciudades, el surgimiento de corredores urbanos y la preponderancia de las regiones metropolitanas sobre el resto de cada sistema urbano nacional (Pradilla y Márquez, 2009).

Algo similar se observó para el caso de México en cuanto a su población rural y urbana (véase Gráfica 2). Durante los años ochenta el país entró en periodo de recesión económica. En ese contexto fueron adoptadas las estrategias económicas orientadas hacia la apertura comercial, la desregularización y una reducida participación del Estado; estrategias que continúan en la actualidad (véase Figura 2). Desde aquella década más de la mitad de la población en el país ya se concentraba en 227 ciudades y hubo un crecimiento moderado de población urbana con una creciente relevancia de su concentración en las principales metrópolis, con frecuencia ciudades capitales (CONAPO-SEDESOL, 2012, CONAPO, 2012).

Gráfica 2. Distribución porcentual de la población rural y urbana en México (1950-2010)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de CEPALSTAT Estadísticas e indicadores en línea. <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e>

Figura 2. Cifras y temporalidad del proceso de urbanización en México, 1940-2010

Años	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2005	2010
Grado de urbanización	20.0	28.0	36.6	47.1	55.0	63.4	68.4	71.4	72.3
Ciudades	55	84	123	174	227	304	343	358	384

Modelo de desarrollo orientado hacia la sustitución de importaciones, protección comercial y atención del mercado interno

Nuevo modelo económico orientado hacia la apertura comercial y menor peso del Estado en funciones económicas

Fuente: Esquema extraído y modificado de CONAPO-SEDESOL (2012) en el Catálogo Sistema Urbano Nacional, pág. 21. El grado de urbanización representa el porcentaje de la población urbana con respecto a la población total.

Frente a la perspectiva demográfica, como una de las principales bases explicativas de la urbanización, la expansión territorial de las ciudades de América Latina y México en particular, que se observa y estudia hoy en día, no ha ocurrido como una consecuencia directa del crecimiento de la población, al superarla

físicamente por dos o tres veces más (UN-Hábitat, 2012:13). Esta tendencia ha dirigido las miradas en años recientes, hacia los distintos mecanismos, iniciativas y procesos sociales que intervienen en la apropiación del espacio; especialmente vinculados a la ocupación de más suelo del que es necesario en una ciudad para su población y la planeación de su desarrollo.

El suelo urbano⁸ es una de las principales vías para acceder a una vivienda, tema prioritario al hablar en particular, de los procesos de urbanización. A su vez, la vivienda es valorada socialmente como el lugar en donde hay intimidad y se construyen tradicionalmente las primeras relaciones sociales, la formación de valores y otros procesos vitales para los individuos y la constitución de un hogar. Más aún, al definir las colonias o vecindarios, los trazos de la movilidad y los servicios; la vivienda y el suelo donde se emplaza representan “la unidad básica del crecimiento urbano” (UN-Hábitat, 2012: 62, traducción propia).

Sin embargo, el suelo urbano también se trata de un recurso limitado y una mercancía poco común sobre la cuál diversos actores construyen distintos tipos de relaciones de acuerdo con sus intereses (véase Cuadros 1, 2 y 3). Estas características del suelo urbano, son las que determinan las formas y condiciones de la expansión urbana, aún más cuando se habla sobre la disponibilidad de suelo para vivienda bien ubicado, equipado y a un precio razonable.

Cuadro 1. Características del suelo urbano como mercancía

El suelo urbano no se trata de una mercancía común que en una transacción transforme radicalmente su función o significado. No es producto de una fuerza de trabajo. Su rol económico en las ciudades requiere de edificios y mejoras para concretizarse. Al respecto, Harvey (1989: 163-165) resalta algunas de sus características:	
A	En primer lugar, el suelo y sus mejoras, tienen una localización fija y no pueden ser trasladados a voluntad de un sitio a otro. Esta característica otorga a la persona que posee el derecho a determinar el uso de dicha localización, que se traduce en privilegios monopolistas.
B	El suelo es imprescindible para todo y para todos. El suelo urbano proporciona espacios laborales y de vivienda, por lo que no se puede prescindir de cierta cantidad de esta mercancía. Esto propicia fuertes condicionamientos sobre la elección del consumidor con respecto a ella.

⁸ ¿Qué es el suelo urbano? De acuerdo con el trabajo de investigación de Medina (2002) es una construcción social al ser el resultado del proceso de transformación gradual de la tierra agrícola o en breña a través de la inversión de diversos recursos públicos y transacciones, para valorizarla y adecuarla mediante la introducción de infraestructura y la dotación de servicios.

C	El suelo urbano y sus mejoras circulan con relativa infrecuencia, sobre todo en el caso de vivienda si el propietario es inquilino.
D	El suelo urbano es permanente y proporciona la oportunidad de almacenar riqueza, tanto para los individuos como para la sociedad. Al respecto, puede haber un doble interés en su propiedad, como valor de uso actual y futuro y como valor de cambio potencial actual y en el futuro.
E	Los usos del suelo urbano son variados y no se excluyen entre sí.

Fuente: Elaboración propia con referencia en Harvey, David (1989) Urbanismo y desigualdad social

El precio del suelo urbano comúnmente radica en su valor de uso y su valor de cambio; además puede estar determinado por diversos criterios de localización e infraestructura (véase Cuadro 2)

Cuadro 2. ¿Cómo se determina el precio de la tierra?

La renta del suelo urbano es una relación social asentada en la ideología de la propiedad privada. Esta última, entre otras cosas, es una condición jurídica que genera tensión social entre los que son propietarios y los que no lo son, como un mecanismo de exclusión (Medina, 2002).	
Absoluta	Esta es útil para explicar porque en determinadas circunstancias, las tierras que aparentemente no tienen ninguna ventaja relativa con respecto a otras, siguen teniendo un precio. En el ámbito urbano ocurre que todos los terrenos que lo componen tienen un precio. La esencia de este tipo de renta es la propiedad territorial del suelo que eventualmente puede tener un precio más alto (Terrazas, 1996; Medina, 2002; Jaramillo, 2010).
Diferencial	En este caso, al hablar del suelo urbano, la constructibilidad y la localización son los factores más importantes. (Terrazas, 1996; Medina, 2002; Jaramillo, 1982, 2010). Para Jaramillo (2010) este tipo de renta también se manifiesta cuando a un mismo terreno se le incorpora sucesivamente nuevo capital. Lo ejemplifica a través de la construcción de altura, que permite multiplicar extraordinariamente la cantidad de espacio producido. La localización es determinante en las rentas diferenciales, básicamente por la obtención de ventajas para un predio en relación con la ubicación de otros a mayor distancia del equipamiento colectivo, infraestructura y servicios urbanos (Terrazas, 1996, Jaramillo, 2010). Es por la cuestión de localización que la renta diferencial guarda una relación particular con la distribución espacial de diferentes actividades que la sociedad hace a través de un proceso colectivo, con fines de vivienda o comerciales y en el que incurren los costos de transporte. Jaramillo (2010) resalta la importancia de la localización en el proceso de consumo del espacio construido, cuando identifica la renta diferencial de comercio. A través de ella, explica que habrá ciertos lugares destinados por la convención colectiva de la sociedad para llevar a cabo el intercambio de mercancías, que a la vez serán reconocidos por los comerciantes para privilegiar esta actividad. Sin embargo, la distribución de compradores es desigual en el espacio y los comerciantes ubicados cerca de los focos comerciales o lugares privilegiados para esta actividad, atraen mayor cantidad de clientes, haciendo que el capital circule a una velocidad superior que en el caso de otros comerciantes. Concretamente, la renta diferencial de comercio se refiere a la apropiación de

	la ganancia que se genera por la competencia entre los comerciantes capitalistas dentro de un proceso colectivo externo a ellos, por parte de los propietarios de aquellos terrenos cuya inserción en el uso comercial del suelo represente para los comerciantes un medio para elevar la velocidad de circulación de su capital (Jaramillo, 2010:159). Este tipo de renta también se vuelve relevante en la conformación de las ciudades, debido a que representa otro ámbito para la concentración de capital inmobiliario. En este sentido, mientras más extienda su control este tipo de capital sobre el espacio urbano se encontrará en una mejor posición para procurarse las condiciones para su propio beneficio (Iracheta, 1992).
Monopólica	Esta renta emerge en el espacio construido destinado a la vivienda y determina la segregación socioespacial en la ciudad capitalista. Se trata del pago de un gasto conspicuo por parte de individuos o grupos sociales, cuya finalidad no es sólo satisfacer la necesidad de tener una vivienda, sino mostrar que quien lo hace dispone de cierto nivel de acumulación y por lo tanto, pertenece a un estrato social en particular (Jaramillo, 2010: 163). Las características del suelo que configura este tipo de renta, están ligadas a su localización en el espacio urbano. En este sentido, los grupos de mayores ingresos se reservan para su vivienda o implantación habitacional ciertos sectores precisos de la ciudad considerados mejores por cuestiones irreproducibles diversas como la accesibilidad, ventajas de paisaje, valor histórico o el aislamiento (Medina, 2002). Por lo tanto, quienes sean dueños de los terrenos que tengan estas características y los definan como los mejores, imponen precios monopólicos en un mercado jerarquizado donde hay grupos sociales dispuestos a pagar con tal de beneficiarse de localizaciones positivamente connotadas.

Fuente: Elaboración propia con base en Iracheta (1992), Terrazas (1996), Medina (2002) y Jaramillo (1982, 2010)

De acuerdo con UN-Hábitat (2012:44-45) el precio del suelo urbano ha marcado a las ciudades de América Latina como las más desiguales en el planeta como uno de los efectos de las estrategias económicas de apertura para el mercado en la región que se mencionaron anteriormente. A partir de la década de los ochenta se ha permitido la intromisión de diversos tipos de mercado en temas que eran tutelados por el Estado y que han contribuido entre otros problemas, a camuflar la propiedad privada con la función social del suelo y de la vivienda (Calderón, 2006; Pradilla, 2009; UN-Hábitat, 2012, Iracheta, 2013).

Cuadro 3. Síntesis de los actores que intervienen en las actividades mercantiles de suelo

Si bien la relación entre capital inmobiliario y la estipulación de rentas sobre el suelo urbano parecen resolver buena parte de la composición de la estructura urbana, son varios los actores que intervienen en las actividades mercantiles de suelo, cada uno de ellos con patrones de consumo y necesidades distintas. De acuerdo con Iracheta (1992: 154-159) son identificados los siguientes actores:	
Usuarios de vivienda (ocupantes y arrendatarios)	Básicamente son quienes consumen vivienda de acuerdo a sus necesidades que generalmente procura valor de uso mediante acumulación de valores de cambio.

Usuarios de edificios no residenciales	Destacan los agentes económicos privados cuyo objetivo principal es la búsqueda de valores de cambio por la localización del edificio que ocupan. Esta característica permite hacer más rentables sus actividades y permite a los dueños de los predios, conseguir rentas diferenciales.
Arrendadores	Se trata de un grupo cuyo objetivo es obtener valores de cambio o de uso y de cambio, dependiendo de la relación que el dueño tenga con el predio o el inmueble. Arrendar representa una fuente de ingresos importantes.
Agentes inmobiliarios	Estos actores operan para obtener únicamente valores de cambio. Juegan el rol de intermediarios y obtienen ganancias de la compra-venta de inmuebles por cargar costos de operación en sus servicios.
Constructores-promotores	Este grupo es productivo y se encarga de construir edificios y viviendas. Su principal interés es el valor de uso de otros grupos en la medida en que consigan el valor de cambio.
Instituciones financieras	Representan un recurso al cual acuden quienes necesitan capital para adquirir o rentar un predio. El sector de vivienda les representa grandes utilidades y seguridad de inversión.
Instituciones de gobierno	El Estado funge en ocasiones como regulador del mercado sobre el capital inmobiliario para procurar medios de consumo colectivo conforme a su aparato jurídico, en relación con el derecho de personas y empresas para poseerlo, controlarlo, disponerlo y heredarlo, pero conforme a la reglamentación del uso que puede dársele. Asimismo, las instituciones de gobierno representan un tipo de agente inmobiliario que ayuda de manera directa en la provisión de vivienda, infraestructura y equipamiento para servicios públicos.

Fuente: Elaborado con base en el trabajo de Iracheta, Alfonso (1992) *Hacia una planeación urbana crítica*

Como Iracheta (2014:280) ha señalado “la propiedad privada del suelo otorga a los propietarios el derecho de decidir cuándo y en qué ocupar su predio” tema que solo los beneficia a ellos y a los agentes inmobiliarios permitiendo que se especule con el valor del suelo y se piense en función de las ganancias que por ello se puedan obtener. Esta situación debería ser regulada por el gobierno municipal en el marco de la legislación y planificación urbana.

En décadas anteriores a los años ochenta, el Estado se encargaba de mediar el papel del mercado en la producción del suelo urbano y la vivienda, a través de la definición tanto de las reglas para los usos del suelo como de las características de las viviendas y los demás inmuebles (Abramo, 2012:36). Sin embargo, se ha señalado que durante la fase económica que acontece, el Estado ha permitido actuar con libertad el funcionamiento del mercado y también se presenta como un facilitador de los desarrollos inmuebles formales.

De acuerdo con especialistas como Calderón (2006), Abramo (2012), Salazar (2012), Iracheta (2008, 2013) y Fernández (2014) el mercado se ha posicionado en la época actual, como uno de los actores más importantes, con amplia capacidad de decisión en los mecanismos de acceso al suelo, la planeación efectiva del desarrollo urbano y los procesos de urbanización en América Latina y México. El mercado, en sus variantes formal e informal, ha podido determinar en dónde comprar un terreno o una vivienda, quién lo puede hacer y a qué precio, también quién no lo puede hacer y tendrá que buscar la manera de resolverlo; convirtiendo la ciudad misma en una mercancía.

Ahora bien, para efecto de esta investigación, se observarán algunas las propuestas que han explicado el funcionamiento de los mercados de suelo urbano, su relación con el crecimiento de las ciudades y la tendencia del fenómeno de la irregularidad. Todo ello, permitirá comprender mejor los procesos de ocupación de zonas arqueológicas en el entorno urbano mexicano.

1.1 Acerca de los mecanismos para acceder al suelo: los mercados de suelo urbano⁹

En torno a la expansión urbana en años recientes, es frecuente encontrar que varios autores destacan que este fenómeno en las ciudades de la región, suele estar fuertemente marcado al menos por cuestiones como:

- Los paisajes urbanos fragmentados, dispersos, desordenados; que obedecen a muchas causas, entre ellas la actuación de los mercados de suelo urbano, formal e informal y el caldo de cultivo institucional sin coordinación y de baja capacidad para regularlos (Nahoum, 2012). Se alude a la coexistencia de complejos residenciales para las clases adineradas y

⁹ En este apartado existe un énfasis sobre la informalidad urbana vinculada a la pobreza producto de la revisión de la literatura que la autora hizo, además de un sesgo metodológico. Como parte de la revisión de este trabajo, es necesario comentar que la informalidad urbana no es un fenómeno que ocurra estrictamente vinculado a la pobreza. Este fenómeno también ocurre entre sectores socioeconómicos medios y altos que acceden informalmente al suelo por otras razones (y tal vez con herramientas para dejar de ser informales posteriormente) que no precisamente serán la necesidad y la exclusión por parte de los mecanismos del mercado formal como se profundiza aquí (Pedrotti, 2016, comunicación personal).

asentamientos informales (denominados como favelas, tugurios, colonias populares) en donde habita la mayor parte de la población urbana pobre.¹⁰

La urbanización ha sido el producto de un proceso complejo de relaciones sociales en torno al suelo urbano y que representa, entre otros temas, las condiciones en las que la población ha podido acceder a él y las posibilidades que eso representa para obtener ganancias.

- Los asentamientos informales representan una condición dominante en el crecimiento de las ciudades en la región (Connolly, 2008; Fernández, 2008, Jiménez, 2014).

Al hablar de asentamientos informales en las ciudades de América Latina y México, se señala que no ha habido otra opción para la población pobre que acceder al suelo urbano a través de la compra de tierras de manera informal o en menor medida invadiendo; debido a que ha sido excluida del mercado formal y los programas gubernamentales de suelo y vivienda (Fernandes, 2001; Calderón, 2006; Iracheta, 2008; Fernández, 2008; Abramo, 2012; Jiménez, 2014).

¿En qué consisten las variantes (formal e informal) del mercado como mecanismos de acceso al suelo?

El mercado formal de suelo urbano consiste en el mecanismo legal y ordenado para acceder al suelo. En él, tanto agentes productores y comercializadores, directos (propietarios, promotores, urbanizadores, constructores) e indirectos (sectores financiero, industrial o comercial), así como las instituciones que lo regulan se hallan en el marco jurídico-político del Estado (Clichevsky, 2008:78).

En México, además de una creciente participación de desarrolladores privados y la banca, desde la perspectiva de la producción de vivienda social, las instituciones que conforman el mercado formal, responsables de otorgar subsidios y créditos son los llamados Organismos Nacionales de Vivienda (ONAVIS): el Fondo de la

¹⁰ En este contexto cabe hacer mención de otros factores explicativos como los que ha señalado De Mattos (2008) en cuanto a que muchas inversiones inmobiliarias, contrarias al uso racional, social y estratégico del suelo, han resultado en verdaderos negocios orientados a construir grandes centros comerciales, autopistas urbanas, modernos edificios de oficinas y residencias para las familias y personas de altos ingresos. De acuerdo con el autor esto corresponde a la exacerbación de la propiedad privada y la importancia de los negocios inmobiliarios debido a una creciente velocidad en la circulación de grandes sumas de capital privado local y extranjero, en un marco de mayor competitividad entre ciudades para mayores inversiones y ofertas de empleo (De Mattos, 2008:35).

Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda, administrado por la Sociedad Hipotecaria Federal (FOVI-SHF), el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), el Fondo de la Vivienda Militar (FOVIMI), además de los Organismos Estatales de Vivienda (OREVIS) e incluso algunos municipales.

Como lo destaca Abramo (2012:58) esta variante de mercado conduce la estructuración del uso residencial de suelo al otorgar créditos a diversas familias y grupos sociales y permitirles localizarse en un entorno que favorezca sus condiciones de bienestar y en general, disfrutar de los beneficios de la urbanización al contar con infraestructura operativa para la dotación de servicios públicos, dispuesta por el Estado con los recursos de la sociedad.

En relación al precio del suelo urbano formal, este está determinado como en cualquier mercado, por la dinámica económica de cada país y funciona según la oferta y demanda solvente. De acuerdo con Smolka (2003:73) la oferta de suelo depende de la cantidad que se habilite o produzca por año, la cantidad que es retenida, la intensidad de uso de la existente y la calidad de las fuentes potenciales para financiar su producción (como son las inversiones públicas y privadas y los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, entre otras). La demanda depende de la tasa anual de formación de nuevos hogares, ajustada por su ingreso o poder adquisitivo, sus preferencias y los precios de otros artículos en sus presupuestos.

Asimismo, al estar fundamentado en un sistema que prioriza la propiedad, es socialmente aceptado que al suelo urbano le sea otorgado un alto valor individual de parte de los propietarios (cuestión que sólo los beneficia a ellos). Esto ocurre con base en la estimación del valor de cambio que le otorgan al suelo en circunstancias que pueden contemplar desde la disponibilidad de servicios públicos y una ubicación próxima de los centros de empleo, de importantes actividades económicas o de belleza natural y aislamiento residencial; hasta el mismo apego a la propiedad.

Otro elemento que influye en el precio es que haya una baja producción y disponibilidad de suelo urbano, lo que genera escasez real (falta de suelo urbanizado) e inducida (retiro de suelo urbanizado por propietarios y desarrolladores

para sostener o incrementar precios) contribuyendo a prácticas especulativas que pueden aumentar su valor a niveles inaccesibles para la mayoría de la población (Red latinoamericana, 2007:9; Iracheta, 2014:280).

Este mercado posee un diseño deliberado de estructura de oferta residencial altamente segmentada en términos socioeconómicos. En este contexto, la limitada disponibilidad de suelo urbano puede ser ajustada a normas urbanísticas elitistas, diseñadas para ‘proteger’ espacios residenciales como un mecanismo de ‘distinción espacial jerarquizada’ por clase y estrato socioeconómico, que representa una verdadera barrera para familias de bajos ingresos (Smolka, 2003, Connolly, Goldsmith y Mabin, [2003]2007 y Abramo 2012).

Sin embargo, aún este mercado puede representar diversos problemas e insatisfacciones para la población que ha podido acceder al suelo urbano de manera formal. Una muestra de ello es el aumento en los últimos años, de viviendas formales producidas en masa, alejadas de los centros urbanos y de cuestionable calidad constructiva.

Al respecto Connolly, Goldsmith y Mabin ([2003]2007) y Connolly (2012) han mencionado que detrás de este tipo de producción con frecuencia son adquiridas vastas extensiones de terreno barato en zonas rurales (como las tierras ejidales en México) y algunos emplazamientos en áreas urbanizadas, con miras al posterior diseño, construcción y comercialización de viviendas industrializadas.¹¹

A su vez, este tipo de transformación de la tierra de rural a urbana, aún en el mercado formal con frecuencia se reconoce como una transacción escasamente regulada en cuanto a su subdivisión, uso y ocupación (Clichevsky, 2008:78). Además como Jiménez (2014) menciona, al no estar edificadas en lugares aptos para uso habitacional, con frecuencia las viviendas en cuestión presentan vicios constructivos, hundimientos o se inundan con facilidad.

Como también señalan los autores, las ventajas iniciales de esta forma de producción en masa, han sido que a primera vista se “abate el rezago de vivienda”, hay prestación de servicios y una atmósfera suburbana de apariencia espaciosa. Sin

¹¹ Connolly, Goldsmith y Mabin apuntan que uno de los principales objetivos de estas acciones ha sido tratar de reestructurar el sistema financiero de subsidios para las clases trabajadoras asalariadas y los sectores de ingresos medianos.

embargo, una de las mayores desventajas radica en que esta forma de producción, como se verá más adelante, al ocupar el espacio de manera difusa consume áreas extensas del territorio y contribuye de manera acelerada a la expansión física de las ciudades.

Además, habitar en este tipo de vivienda representa dificultades de acceso a los centros de empleo, educación y salud; falta de transporte público, carencia de instalaciones recreativas urbanas, patrones de reducción del espacio y la insuficiencia de espacio en las viviendas para el crecimiento futuro (Connolly, Goldsmith y Mabin, [2003]2007:56).

Este conjunto de características pone en evidencia que el mercado formal además de contribuir a la fragmentación social del territorio y a las ciudades dispersas, no ofrece por si solo garantías para el uso eficaz del suelo urbano o patrones adecuados necesarios para el desarrollo urbano y la supervivencia del medio ambiente, mucho menos para otros elementos valorados al margen de la lógica del mercado.

El mercado informal, por su parte, se manifiesta como un efecto agregado e irregular del funcionamiento del mercado formal con múltiples consecuencias sociales. De acuerdo con especialistas, esta variante del mercado existe porque de alguna manera resuelve (y también es redituable resolver) aunque al margen de la ley y del orden urbano, la exclusión de la que es objeto la población de más bajos recursos por barreras y omisiones institucionales y de mercado para acceder a suelo urbano formal, así como la escasez de tierras urbanizadas disponibles (Jiménez, 2014; Abramo, 2012; Smolka y Mullahy, [2000] 2007).

De acuerdo con Jiménez (2014:26) e Iracheta (2008:443) en México más de la mitad de la población con bajo ingreso y capacidad de pago, al no tener el dinero suficiente para comprar al contado o calificar para tener un crédito y acceder a una vivienda formal, está resolviendo esta necesidad mediante sus propios recursos financieros y sociales. No obstante cada vez es más complicado acceder al suelo de manera informal para esta población, debido a una creciente competencia con diversos agentes inmobiliarios que no tenían generaciones anteriores.

El funcionamiento de este mercado, como en el caso del mercado formal, también depende de relaciones sociales, que a su vez, obedecen los efectos de la

oferta y la demanda y en este caso la intervención tardía del Estado¹² (Red Latinoamericana, 2007). Sin embargo, el mercado informal de suelo urbano se ha manifestado socialmente como una “combinación perversa” entre la lógica del mercado con lo que Abramo identifica como la “lógica de la necesidad” (2012:36)¹³.

La necesidad de un comprador está vinculada a pagar un precio dentro de sus posibilidades, a pesar de las malas condiciones del terreno y la ilegalidad, para evitar caer en una situación peor, como carecer por completo de un lugar en donde vivir o vivir con menos o peores servicios públicos. Por otra parte, si el precio mínimo del suelo aún resulta inaccesible, entonces cualquier tipo de suelo que una persona, hogar o conjunto de hogares pueda conseguir, puede ser una mejor alternativa, aunque eso pueda representar la invasión en lugares riesgosos, propiedades privadas o espacios públicos (Olsson, 2012).

Estas alternativas pueden variar, desde la ocupación ilegal absoluta, la invasión con la mediación de un urbanizador informal (pirata) o de movimientos organizados (que ambos también pueden implicar comisiones y otro tipo de pagos como arreglos políticos) hasta el más predominante mercado de suelo informal consistente en subdivisiones irregulares de grandes parcelas en pequeños lotes con servicios precarios (Smolka, [2003] 2007:74; Pedrotti, 2015 comunicación personal).

Algunos autores hacen hincapié en que estas características no significan que la decisión de adquirir un lote informal se libere de altos costos sociales y económicos, así como de prácticas especulativas. Los mercados formales e informales de suelo guardan una estrecha relación que contribuye a que el alto precio de la tierra urbanizada en el mercado formal incida en los relativamente altos precios de los loteos informales y viceversa (Smolka, [2003]2007:73-74; Medina y Kunz, 2013)¹⁴.

¹² Se hace referencia a una incursión tardía de parte del Estado debido a las políticas de regularización de suelo urbano. De acuerdo con Calderón (2006:47) estas políticas representan procesos de intervención pública en asentamientos informales para mejorarlos en términos urbanos, garantizar la seguridad de la tenencia y rescatar la dimensión ciudadana de la población.

¹³ Cabe mencionar que en esta investigación se reconoce que el acceso a suelo y a vivienda es un derecho que lamentablemente ha sido visto únicamente como una necesidad de la propia población por parte del Estado.

¹⁴ Según Smolka (2003:75) “no sólo los precios de la tierra son bastante altos sino que conllevan costos adicionales: las personas que carecen de domicilio oficial (por vivir en un asentamiento irregular) suelen ser discriminadas cuando buscan trabajo o servicios; los alquileres como porcentaje del valor de las propiedades son más altos que los cánones observados en los mercados formales; el acceso al agua en camiones u otra fuente

Por otro lado, en el proceso de urbanización a través de asentamientos informales se crea una compleja serie de transacciones que involucran al propietario de la tierra, al urbanizador o al que procede a la subdivisión ilegal de la tierra (quienes comercializan legal o ilegalmente) y a los futuros ocupantes (Viana, 2007:68; Connolly: 2012:381).

Abramo (2012) y Connolly (2012) han puntualizado que estas condiciones indican que, así como el mercado formal es regulado por instituciones del sistema político-jurídico (urbanístico, comercial, de propiedad y otros que regulen el uso de suelo) del Estado; el mercado informal de suelo también tiene sus propias reglas y una estructura reguladora propia que ayuda a garantizar la reproducción temporal de las prácticas mercantiles informales de compra-venta (y alquiler) de suelo e inmuebles.

Los mismos autores han reflexionado que a falta de leyes como elementos de garantía para las relaciones contractuales del mercado (y para la continuidad de éste) y mecanismos coercitivos en caso de incumplimiento; la confianza-lealtad, a través de la personalización en un contrato de compra-venta o renta, se trata de la práctica socialmente aceptada como el principal mecanismo para validar las transacciones informales. Ese mecanismo permite que los contratos implícitos establecidos entre las partes sean respetados en términos temporales y a través de varias generaciones (Abramo, 2012: 42).

Con sus propios mecanismos de regulación, a través de la lógica de la necesidad y como una opción para acceder al suelo urbano, el mercado informal ha motivado un conjunto de acciones individuales y colectivas para promover la producción de asentamientos informales (sin disciplina urbanística, constructiva y regulación de propiedad) “bajo un ciclo de ocupación-autoconstrucción-autourbanización-consolidación” (Abramo, 2012:36).¹⁵

Después de haber abordado dos de los principales mecanismos para acceder al

temporal resulta más costoso que por alcantarillado; y el costo de la inseguridad es mayor por vivir en un ambiente más violento”

¹⁵ El autor ha mencionado que esta cuestión no es nueva o reciente. Esta perspectiva, compartida con otros autores, apunta que la lógica de la necesidad impulsó el proceso de ocupación popular de tierras urbanas desde los inicios del siglo XX y a partir de la urbanización acelerada de los años cincuenta se transformó en la principal forma de acceso de los pobres al suelo urbano en muchos países latinoamericanos (Abramo, 2012:36,38, Iracheta, 2014:16).

suelo urbano, interesa en este encuadre revisar una propuesta sobre su articulación y los efectos de expansión y fragmentación en el territorio.

1.2 Los mercados de suelo urbano y la ocupación del territorio

Al haber revisado algunas de las propuestas que explican el funcionamiento de los mercados de suelo urbano de las ciudades en América Latina, en este punto el objetivo es proyectar una idea de articulación de algo abstracto, como lo es la actuación de los mercados, con el territorio y el entendimiento de su transformación a través del consumo de su superficie.

Para lograr este objetivo, el contenido de este apartado se apoya principalmente en la propuesta de Abramo (2012) sobre un modelo de ciudad *com-fusa*¹⁶ generado por el funcionamiento simultáneo de los mercados formal e informal, como mecanismos para acceder a suelo urbano en América Latina.

El autor argumenta que esta forma particular de ciudad puede tener como referentes dos modelos de conformación territorial. El primero está identificado como el ‘modelo mediterráneo’ o ‘continental’ y su estructura urbana se configura como una ciudad ‘compacta’ donde el uso del suelo es intensivo. El segundo responde al ‘modelo anglosajón’ y su manifestación espacial es la ciudad ‘difusa’, con un uso del suelo fuertemente extensivo y una baja densidad por lote y por vivienda (Abramo, 2012: 37).

Tanto el mercado formal como el informal, producen una ciudad *com-fusa*. Sobre cómo la produce el mercado formal, el autor propone mirar su funcionamiento como al de un caleidoscopio, donde pequeños cambios sociales en una porción de territorio, pueden generar efectos correlativos que lo transforman.

El efecto de caleidoscopio comienza por una “convención urbana” dentro del ambiente altamente segmentado que el mismo mercado formal de suelo produce. Este fenómeno representa una externalidad a partir de la convivencia vecinal generada por aquellas personas que forman la demanda residencial y buscan distinción socioespacial, reproduciendo una sociedad estratificada, en donde pueden influir factores culturales o étnicos.

¹⁶ Abramo, Pedro (2012) “La ciudad informal COM-FUSA: el mercado y la producción de la territorialidad urbana” Revista EURE. Especialista brasileño reconocido por temas como la economía de la favela.

El mercado formal ocupa la convención urbana para procurar cierta homogeneidad residencial y reducir riesgos e incertidumbres por pérdidas en los emprendimientos inmobiliarios cuando es de su interés renovar el segmento de demanda que habitualmente constituye su demanda solvente. No obstante, para conseguirlo frente largos periodos de depreciación física de los inmuebles, promueven continuamente la diferenciación de productos creando una depreciación ficticia pero con vida útil de los bienes duraderos (Abramo, 2012:59).

La depreciación ficticia crea un efecto de mercado secundario que a la vez representa liquidez para el mercado de inmuebles nuevos. Por lo tanto, esa depreciación se vuelve un mecanismo de acceso a vivienda para estratos sociales inferiores a los que residentes anteriores (Abramo, 2012:60).

De acuerdo con el autor, el efecto de caleidoscopio se manifiesta entonces a través de la cadena urbana de valorizaciones-desvalorizaciones inmobiliarias entre quienes venden para comprar. De esta manera, las transacciones en un pequeño segmento del mercado puede derivar modificaciones más amplias en las ciudades puesto que los capitales inmobiliarios desplazan y extienden territorialmente su actuación para ofrecer un producto diferente en una espacialidad diferente (Abramo, 2012).

Al hablar de una extensión territorial de la ciudad formal, se tiene una noción de ciudad difusa, mientras que la forma compacta es explicada por Abramo como el reverso del efecto caleidoscópico cuando la depreciación y posterior ocupación por familias de menor estrato generan mayor densidad habitacional y predial, aún en unidades más pequeñas, e incluso reproducen el fenómeno de depreciación ficticia.

Por otro lado, queda observar los amplios y complejos efectos territoriales del mercado informal que también contribuyen a una ciudad *com-fusa*.

Sobre este tema, Abramo (2012:45) plantea que el mercado informal puede ser clasificado en dos grandes submercados inmobiliarios: de loteos: clandestinos e irregulares y en cuanto a los asentamientos populares informales consolidados: residencial y comercial.

Respecto al mercado de loteos, en él intervienen diferentes factores para la lógica de formación de precios como: costos de fraccionamiento diferenciados por características topográficas, ubicación del lote y su accesibilidad, búsqueda de

terrenos baratos, más la anticipación por parte de los agentes inmobiliarios piratas con miras a una regularización posterior por parte del Estado (Abramo, 2012: 48).

Estos factores promueven usos extensivos, e incluso aleatorios, del suelo urbano, que provocan la producción de una forma difusa del territorio informal.

Por parte de los asentamientos informales consolidados, Abramo (2012:50) explica el fenómeno de compactación a través de características sociales que se manifiestan como externalidades endógenas positivas en estos lugares. Estas externalidades y sus rasgos distintivos son:

- “Externalidad libertad urbanística y constructiva”; que permite al comprador de un inmueble informal ejercer un derecho de uso de suelo sin regular por los planes urbanísticos y marco legal del Estado.
- “Externalidad comunitaria” como el resultado de una economía de reciprocidades sustentada en redes sociales y dinámicas de proximidad.

Por un lado la libertad urbanística posibilita un uso intensivo de suelo mediante diferentes tipos de construcciones, como lo son multiplicar el número de viviendas en un solo lote o construir verticalmente habitaciones que incluso contemplan actividades comerciales. Por otro lado la externalidad comunitaria promueve una ocupación densa por familias y otros actores con fuertes lazos de confianza y lealtad.

De acuerdo con especialistas (Connolly, 2008; Abramo, 2012; Salazar, 2012), los asentamientos informales, en este caso compactos y difusos, caracterizan las periferias de las ciudades (en donde el suelo es relativamente más barato) y con frecuencia se encargan de hilvanar las demarcaciones territoriales de dos o más ciudades en conurbaciones a través de la amplia superficie de tierras que consume su construcción. Igualmente, con la finalidad de aprovechar el espacio, estos asentamientos con frecuencia se ubican (y densifican) en lugares que por su topografía, situación jurídica, valor natural o cultural o carácter público, no deberían urbanizarse.

Las características anteriores implican que cualquier adición o cambio en el uso de suelo tendrán como consecuencia mayores requerimientos en cuanto a servicios públicos que se traduce en cambios significativos en cuanto al tamaño de las ciudades y las dinámicas cotidianas de sus habitantes.

En cuanto a la adición de suelo, en el caso de México es necesario hablar también del tipo de propiedad ejidal que ha involucrado de manera significativa la urbanización de las periferias urbanas. Este tema en particular será abordado a continuación.

1.3 Las tierras ejidales y su papel en la articulación de los mercados de suelo en México

Uno de los temas de mayor relevancia dentro del proceso de urbanización en México es la conversión del suelo agrícola a urbano en las periferias, sobre todo al hablar de la función social de la tierra que le reconoce la Constitución Política y que se expresa en su artículo 27.

No obstante hay un desfase histórico en cuanto a la función social que originalmente se le reconoció a la tierra desde la revolución y la función social que representa la tierra hoy en día para la sociedad y el desarrollo urbano. Una mezcla de ambas partes se expresa actualmente en el ejido¹⁷, institución que se consolidó a partir de la Reforma Agraria y a lo largo de más de siete décadas, como el principal instrumento para la redistribución social de la tierra pero que hoy por hoy contribuye a la expansión urbana.

Esta divergencia en el territorio comenzó durante la industrialización y la consecuente urbanización acelerada de la Ciudad de México y otras crecientes metrópolis en el país. De acuerdo con Medina y Kunz (2013) desde aquel entonces el binomio de la tierra ejidal y la autoconstrucción de vivienda significó una alternativa para quienes no tuvieron acceso de manera formal al suelo urbano, además del terreno propicio para la formación de colonias populares.

Los ejidos comenzaron a formar parte del mercado informal al proceder con la venta de la porción de la tierra ejidal destinada a su urbanización y posteriormente a pesar de estar expresamente prohibido, los ejidatarios comenzaron a lotificar la tierra y a venderla para que numerosas personas y familias construyeran sus viviendas (Azuela, 1989; Medina y Kunz, 2013).

¹⁷ La Ley Agraria (1992) define al ejido como el un núcleo de población con personalidad jurídica propia. Lo conforman tierras ejidales, hombres y mujeres titulares de derechos ejidales (ejidatarios). Las tierras ejidales son las que han sido dotadas al ejido por cualquier medio lícito. El ejido toma como base que las tierras son propiedad del Estado y que él mismo puede otorgar a la población campesina.

Sin embargo, llegó un punto en el que el Estado comenzó a fomentar directamente el uso del ejido para el crecimiento de la ciudad. Por decretos presidenciales se expropiaron terrenos ejidales para zonas industriales y unidades habitacionales. Asimismo, estos terrenos fueron objeto de permutas para dar paso a suelo urbano formal para clases medias y altas, como describen Medina y Kunz (2013:98) para el caso de algunas zonas residenciales en la Ciudad de México.

De acuerdo con los autores, la actuación del Estado significó una fuerte contradicción frente a la protección jurídica del ejido y la creciente demanda de suelo para las ciudades. Además de que la urbanización ilegal de los ejidos reproducía condiciones de irregularidad como: “inseguridad jurídica, especulación, altos costos en la dotación de servicios, espacios verdes insuficientes [o inexistentes], así como conflictos sociales, catastrales y evasiones fiscales” (Medina y Kunz, 2013: 99).

Finalmente, fueron ajustados los mecanismos legales para liberar el suelo agrícola mediante la reforma al artículo 27 Constitucional y la promulgación de una nueva Ley Agraria en 1992. A partir de entonces se puso fin al reparto agrario y fueron establecidos los mecanismos necesarios para que los campesinos pudieran ser dueños de sus parcelas.

En términos generales estos cambios marcaron la suerte de muchas ciudades y se convirtieron en una referencia fundamental para entender la realidad (urbana) territorial e irregular del país.

Según Salazar (2012) estas reformas también representaron los mecanismos necesarios en la argumentación de la necesidad de un marco legal para orientar y favorecer a los ejidatarios en la incorporación de sus tierras al desarrollo urbano y así evitar que realizaran transacciones en condiciones de desigualdad.¹⁸ Con estas medidas, se pensaba menguar las condiciones de irregularidad ya identificadas en los ejidos, no en sí el crecimiento de las ciudades debido a todos los mecanismos adoptados para estimular la construcción de vivienda, sin planear su localización.

¹⁸ Se reafirmó la idea de función social a la apropiación privada de la riqueza (Azuela, 1989:24). Además al hacerlos propietarios de sus parcelas, el Estado ató a los campesinos a un campo que ya estaba en crisis por la falta de apoyo económico, cuestión que provocó numerosos flujos migratorios nacionales e internacionales.

Sin embargo, como refiere Medina (2006) el discurso político sustentado en las modificaciones constitucionales, propagó la atribución de una función social a la propiedad privada que sólo fortaleció la pequeña propiedad. En este contexto los procesos de urbanización se agilizaron al convertir en actores coyunturales de los mercados de suelo urbano, a quienes poseían tierras en las periferias de las ciudades y que ante su desfavorable condición, dejaron de producir esas tierras para mejor venderlas (Medina y Kunz, 2013).

Asimismo, también se señala que el Estado prescindió de políticas en cuyo diseño se anticiparan las consecuencias económicas, sociales y ambientales (que bien se pueden englobar en consecuencias territoriales) de la transformación tan profunda que ya llevaba tiempo en marcha. Sobre todo porque las condiciones de desigualdad se agudizaron frente al modelo económico-político que prioriza a los mercados y a la propiedad por encima de cualquier otra consideración y que tiene plena vigencia en el país.

Al contexto permisivo en las tierras ejidales, sobre todo para el mercado de suelo urbano y el capital constructor, en las últimas tres décadas se sumaron condiciones como las que se abordan a continuación:

- Políticas de vivienda para abatir el rezago habitacional mediante la construcción de viviendas nuevas y mayores facilidades para otorgar créditos. A propósito de estas políticas Jiménez (2014) ha destacado que la visión de ciudades durante los últimos gobiernos ha tenido como unidad básica a los fraccionamientos. La autora también ha señalado algunos de los impactos específicos de estas políticas en el territorio. Cómo ya se mencionó antes, este tipo de producción de vivienda formal consume grandes extensiones de territorio pero además, no toda la vivienda que se ha producido ha sido ocupada. Incluso, las viviendas abandonadas, con frecuencia representar espacios para delinquir.
- Encarecimiento del suelo tanto formal como informal que representa mayores dificultades para los pobres e informales para acceder a suelo urbano y vivienda digna. Entre los problemas adicionales está que esas políticas siguen sin contemplar a los más pobres e informales. La visión de

fraccionamientos ha generado que haya mayores dificultades de acceso a suelo barato por escasez y precios elevados.

- Consolidación de la irregularidad como forma dominante de las ciudades y centros de población en México. Esta cuestión en parte ha sido adjudicada al diseño e implementación de políticas de regularización. Estas han sido muy cuestionadas por al considerárseles más medidas paliativas que preventivas e inclusive responsables de participar en un ciclo de irregularidad.
- Mínima regulación en los usos del suelo y las transacciones mercantiles. Han sido otorgados con facilidad permisos de construcción sin valorar costos ambientales, culturales y sociales. Esto último, es un signo de cómo se ha entrometido el pensamiento mercantil en la sociedad que las transacciones pueden pasar por encima de los recursos naturales, el patrimonio cultural y la convivencia de la población.

Estás y otras condiciones han caracterizado la urbanización en México con paisajes que en poco más de tres décadas se han transformado de manera radical, como ciudades que se desbordaron de los límites conocidos.

1.4 El fenómeno de la irregularidad

Al representar las condiciones de vida de una gran parte de la población, la irregularidad como una compleja consecuencia de los mecanismos informales de acceso al suelo, es un tema obligado para entender la totalidad que representan los procesos de urbanización.

De acuerdo con la bibliografía y la síntesis de Connolly (2008; 2012), la población que habita asentamientos informales¹⁹ incurre en al menos dos pautas de transgresiones, rupturas o irregularidades cuyas características son desglosadas en la siguiente figura (3).

Figura 3. Irregularidades debido a los mecanismos de acceso informal al suelo urbano según Priscilla Connolly (2008)

¹⁹ En este trabajo de investigación se hablará del caso de irregularidades de los asentamientos informales sin embargo los asentamientos formales también incurren en irregularidad cuando se habla de violaciones a las normatividades de construcción.

Irregularidad jurídica o normativa	Propiedad	Escrituración de compraventa	· Sin escrituras	· Transacción original · Transacciones subsiguientes
			· Escritura con problemas	· Transacción original · Transacciones subsiguientes
			· Con escritura original	· Escritura a nombre de alguien que no es poseionario del inmueble · Propiedades intestadas
			· Propiedad en litigio	
		Escrituración de compraventa incorrecta	· Sin registro catastral, boleta con información equivocada...	
	· Adeuda de impuestos, agua, etc.			
	Proceso de urbanización y construcción	Viola normatividad urbana: a) toda la colonia b) lotes individuales	· En suelo no apto para uso habitacional y/o en situación de riesgo · En suelo de conservación · Alto impacto ambiental, etc. · Violación de normatividad sobre la ocupación del predio	
		Viola normatividad de construcción	· Violación de reglamento de construcción y/o incumplimiento de normatividad mínima establecida	· Insuficientes dimensiones
				· Insuficiente calidad estructural y material
	· Sin licencia de construcción/ampliación/modificación			

Fuente: Extraído de Connolly Dietrichsen, Priscilla (2008) "Urbanizaciones irregulares como forma dominante de ciudad" pp. 146.

- La falta de títulos de propiedad. Estos pueden amparar a las familias de desalojos y contribuyen a que los hogares puedan domiciliar sus referencias personales y servicios.
- El incumplimiento de las normas de subdivisión, uso, ocupación y construcción de la ciudad, además de los requerimientos ambientales para la localización de inmuebles urbanos.

Desde la visión de Connolly (2008, 2012) quien ha profundizado en metodologías para definir y abordar la informalidad-irregularidad²⁰; al ser permitida e intervenida, la irregularidad que genera la urbanización informal debe ser reconocida como tal; como una parte constitutiva de la construcción de las ciudades latinoamericanas, así como de su orden jurídico, social y económico.

No obstante, vivir en condiciones de irregularidad representa la posibilidad de caer

²⁰ En esta investigación se ocupa la distinción entre irregularidad e informalidad señalada por autores como Connolly (2012) y Viana (2007). El concepto de irregularidad es empleado para aludir las características legales y de habitabilidad que no son del todo permanentes en los asentamientos y que pueden ser objeto de mejoras y regularización, como la propiedad. Mientras que la informalidad refiere al mecanismo a través del cual se accedió al suelo urbano y por tal motivo, no dejará de ser informal.

en peores condiciones si se carece de escrituras, mientras que habitar suelo sin servicios y una vivienda reducida y con materiales endeble siempre será sinónimo de una baja calidad de vida y condiciones de vulnerabilidad.

A pesar de sus evidentes efectos sociales y territoriales, por una parte las políticas preventivas para la irregularidad aún están alejadas de formar parte de los ordenamientos y de los planes públicos. Pero por otro lado, el Estado ha optado por tolerar las soluciones que derivan de acceder informalmente al suelo urbano, para después conducir políticas de regularización y mejoramiento sobre los asentamientos irregulares; políticas que contribuyen con el tiempo a su consolidación (Smolka,[2003]2007; Calderón, 2006; Connolly, 2008; Fernández, 2008; Salazar, 2012).

No se profundizará en este trabajo sobre la regularización sin embargo es observada como una acción de buena voluntad al tratar de integrar socialmente los asentamientos informales al “universo legal, regular y formal” (Fernández, 2008: 39). Sin embargo, le son reconocidos algunos efectos contraproducentes por ser una solución ‘curativa’ por parte del Estado: los gastos excesivos de mantenimiento, la persistencia de condiciones habitacionales inaceptables, servicios públicos a mayores costos, así como un ciclo de irregularidad a partir de las expectativas de regularización que favorecen más transacciones mercantiles entre loteadores y futuros habitantes informales (Smolka, [2003] 2007; Calderón 2006).

Asimismo, para los pobladores la regularización puede resultar contraproducente a través del aumento en el costo de la vida cuestión que incluso llega a producir expulsiones y como una cadena de efectos, la reproducción de la irregularidad en nuevos territorios (Pedrotti, 2016, comunicación personal).

Como puede observarse en este capítulo, en América Latina y México en particular, los procesos de urbanización representan entramados de relaciones sociales que se asemejan a múltiples cadenas de causas y efectos que se materializan en el territorio a través del tiempo. A través de la urbanización se han ido resolviendo las necesidades de la sociedad, el mercado y el Estado, bajo las pautas de un modelo que hace lo posible por mantener las condiciones que le sean favorables a su continuidad. De esta manera, las ciudades actualmente son lugares

muy dinámicos y en buena medida, sujetos a las constantes transformaciones que los mercados provocan en su configuración territorial.

En este contexto y a lo que se tratará de llegar en esta primera parte de la investigación es que la articulación de los mecanismos para acceder al suelo y los procesos de urbanización resultantes, participan en la configuración de la realidad en la que se propone observar la problemática en torno a la conservación de los asentamientos prehispánicos protegidos en México, tema que comenzará a tratarse en el siguiente apartado.

Capítulo 2

La conservación del patrimonio arqueológico inmueble en México

Buena parte del territorio en México²¹ enmarcó una de las seis regiones en el planeta en donde surgieron civilizaciones originarias.²² El desarrollo de la arqueología en el país ha contribuido a mostrar parte de la complejidad que llegaron a tener las diversas sociedades antiguas que ocuparon el territorio antes de la llegada de los españoles: significados en la traza de sus ciudades, cómo ocurrieron sus intercambios comerciales, cuáles eran sus áreas de influencia, cómo aprovecharon los recursos naturales y la organización de sus sistemas político-religiosos, entre otros temas.

La manera en cómo la arqueología ha llegado a caracterizar el territorio nacional y la práctica de la arqueología como una disciplina científica, ubican a México como uno de los países de mayor diversidad y referencia obligada sobre arqueología de la época prehispánica en América Latina.

²¹ Mesoamérica es el término acuñado por Paul Kirchhoff en 1943 y que a partir de entonces ha sido ampliamente usado para denominar a la región comprendida entre los actuales territorios políticos de México (su mitad meridional), Guatemala, El Salvador, Belice y el occidente de Honduras, Nicaragua y Costa Rica. Esta región ha definido en gran medida la enseñanza, práctica y teórica, así como el quehacer profesional de la arqueología en México.

²² Mesopotamia, China, Valle del Indo, Egipto, Área Andina y Mesoamérica.

De igual manera, la arqueología sobre este periodo ha tenido un papel importante como “base simbólica” (Cottom, 2008: 61) desde la formación del Estado independiente, a través de un discurso nacionalista y en la distinción de rasgos identitarios como parte del patrimonio cultural del país. En este marco de ideas, es el objetivo de este capítulo abordar la noción de patrimonio cultural que enfatiza el tratamiento jurídico y el margen de decisiones que el Estado toma concretamente sobre el patrimonio arqueológico inmueble.

En principio, el conjunto de bienes tratados como patrimonio cultural, de acuerdo con los cambios en el contexto nacional a través de su proceso histórico, ha concentrado creaciones y productos culturales, tangibles e intangibles, a los que se les han depositado, por su valor histórico o artístico, significados relevantes de parte de diversos grupos sociales en particular y para la sociedad en general.

Como lo han comentado Florescano (1993), Olivé (2004) y Cottom (2001, 2008) bajo ese orden se ha considerado que esas manifestaciones culturales han ameritado en un momento determinado (y tal vez ameritarán para el futuro) ser protegidas, conservadas y enriquecidas en el marco de un sistema jurídico preciso y bajo acciones dirigidas por el Estado a través de —Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA), Ley General de Bienes Nacionales (LGBN), Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas (LFMZAAH), Ley Orgánica del INAH (LOINAH)— los órganos encomendados para dicho fin.

En esos términos y para efecto de este trabajo, se considera el concepto de patrimonio cultural en México, como el conjunto de bienes muebles, inmuebles e inmateriales que la sociedad ha heredado a través de un proceso histórico y de entre los cuáles el Estado ha decidido qué merece la pena proteger como parte de las señas de identidad social e histórica para la nación.

La noción de patrimonio cultural está ligada al concepto del Estado-Nación así como al régimen de derecho que lo acompaña normativamente (Pérez, 2003; Cottom, 2008; Querol, 2010). Sin la acción del Estado como el actor al que le corresponde respaldar las pautas de las instituciones especializadas para que a través del tiempo, los bienes muebles e inmuebles sean conservados por diversas

generaciones, en general, sería poco realizable la protección del patrimonio (García, 1993).

Sin embargo, se está de acuerdo con Cottom cuando argumenta que la idea de nación no puede identificarse sin más con el Estado como la expresión política y resultado de los procesos de su organización; debido a que el fenómeno social que reviste el concepto de nación “se genera colectivamente y [su] objetivo fundamental consiste en proporcionar lazos identitarios a sí misma, con lo cual enfrentará de manera común su destino histórico” (2008: 45).

Conforme a las ideas que el autor desarrolla ²³ la nación se comparte en la diversidad por la forma particular de asumir la realidad desde la conducta social e individual y que podría distinguirse como una nación cultural. Mientras que el Estado, tratará de construir y transmitir a la sociedad una idea de conformación social a través de un modelo de nación que es más bien político (Cottom, 2008: 44)

La nación política no está desligada de la nación cultural. Florescano (1993:15) y Cottom (2008:44) mencionan que al hablar de la nación que intenta construir el Estado, de alguna manera existe una transición entre la nación cultural hacia la nación política que es la que interesa a los grupos de poder y que “no necesariamente coincide con los intereses y expectativas de la nación cultural” así como con las distintas carencias sociales y las demandas de inclusión.

Esta transición cambia con el tiempo y enmarca la valoración del patrimonio cultural en México. La sociedad podrá formar o no vínculos con diversos elementos culturales en distintas escalas de valores, sin embargo, el Estado habrá de disponer en un momento dado (de mayor o menor trascendencia para unos u otros grupos al involucrarlo en su agenda política) los recursos necesarios para poner en marcha estrategias específicas para su protección legal, conservación, investigación y difusión (Florescano, 1993: 15).²⁴

²³ Este marco de referencia conceptual es desarrollado con profundidad por el autor y forma parte del libro *Nación, patrimonio cultural y legislación: los debates parlamentarios y la construcción del marco jurídico federal sobre monumentos en México, siglo XX* (Pp. 27-59).

²⁴ En términos generales, la estimación del patrimonio cultural se convierte en el proceso responsable detrás de las decisiones sobre qué incentivar, qué difundir y qué preservar. Al respecto, “las fuentes de valor cultural se ubican en los más diversos lugares: un modo cultural en particular [...] una clase social o profesional, un sector religioso, un ideal político, una lucha histórica contra un enemigo externo o entre grupos internos, etcétera” (Coelho, 2009:301).

En el caso de su protección y la definición de los objetivos, en opinión de García (1993) la valoración que el Estado ha hecho del patrimonio ha sido parte de al menos cuatro imaginarios político-culturales.

El primero parte de un valor intrínseco. De acuerdo con García (1993:70) “se considera que el patrimonio está formado por un mundo de formas y objetos excepcionales, en el que no cuentan las condiciones de vida y el trabajo de quienes lo produjeron”. Bajo este imaginario el Estado ha tenido el objetivo de conservar para “atestiguar que la sustancia del pasado trasciende los cambios sociales” (García, 1993:71).

Un imaginario similar al valor intrínseco es aquel a partir del cual se ha rescatado, conservado y protegido lo que ha sido valorado como símbolo de cohesión social e instrumento para legitimar el poder político. Su tendencia es la conservación a través de una “atención privilegiada” a la monumentalidad al tiempo que se prescinden los problemas regionales o los nuevos sentidos que los asentamientos actuales (urbanos o rurales) pueden aportar a los monumentos (García, 1993).

Un tercer imaginario identificado por García (1993:71) es de tipo mercantilista y a través de él el patrimonio representa “una ocasión para valorizar económicamente el espacio social o un simple obstáculo para el progreso económico”. De esta manera, cualquier gasto para proteger y conservar el patrimonio será justificable en la medida en que reditúe ganancias al mercado inmobiliario y al turismo usufructuando su simbolismo.

Otro imaginario más es aquel en el que el patrimonio y su conservación son concebidos en relación con las necesidades globales de la sociedad. De acuerdo con el autor citado, esto no deja de lado involucrar alguno de los tres paradigmas anteriores, pero será en razón de decidir qué se conservará en el marco de un proceso democrático que tome en cuenta los hábitos y las opiniones de quienes intervengan como interesados. Asimismo, el patrimonio tiene mayores posibilidades de tomar en cuenta su entorno, mantenerse diverso e incluyente (García, 1993).

En el marco de esta investigación se añadiría un imaginario en el que las decisiones sobre la protección y la valoración del patrimonio son académicamente sustentadas acorde con el desarrollo del conocimiento alcanzado en un periodo de

tiempo determinado y cuyo principal objetivo es que realmente ocurra la conservación. También podría sustentarse en la urgencia de intervenir por su potencial destrucción. Este imaginario tendrá posibilidades de vincularse estrechamente con la sociedad y solventar cualquier fundamento sobre su participación activa en las decisiones de protección.

Si bien estos imaginarios no se refieren de forma exclusiva al patrimonio arqueológico (sobre todo porque al término de los años ochenta y durante los años noventa hubo una convocatoria de parte de especialistas hacia una mayor apertura sobre lo que era considerado como patrimonio para incluir nuevas visiones sobre él en las políticas culturales e incluso éstas dejaran de centrarse tanto en lo arqueológico) por mucho tiempo el patrimonio arqueológico se trató como inseparable del proceso sociológico y político en la formación, formalización, reconocimiento y valoración del patrimonio cultural como base del modelo de nación política (Olivé ([1995]2004:763, Florescano,1993:15).

La relación entre arqueología, asentamientos prehispánicos, patrimonio arqueológico y Estado merece un análisis crítico y de carácter contextual para identificar a cabalidad y con base en el mayor aprovechamiento de las herramientas de análisis histórico con las que se cuenta hoy en día; cada una de las políticas culturales que sobre el patrimonio arqueológico sean representativas de cada imaginario abordado anteriormente o en su caso la combinación de dos o más imaginarios.

Mientras tanto se desea tomar en cuenta que frente a los imaginarios que valoran el patrimonio arqueológico a todas luces es y será indispensable involucrar un tratamiento didáctico fundamentado y especialmente diseñado para facilitar la comprensión de su sentido. De esa manera una parte del universo simbólico de los grupos humanos del pasado (en alguna zona arqueológica) podrá vincularse al universo simbólico contemporáneo, complejo y a veces contradictorio, en dónde el significado del pasado es distinto para cada persona o grupo de la sociedad (Coelho, 2009; Querol, 2010).

Asimismo el conocimiento generado sobre los asentamientos prehispánicos, participa como un recurso para su difusión y conservación como patrimonio. Esto

incrementaría su valor como tal de manera que el propio conocimiento científico se va convirtiendo en parte del legado a medida que se divulga.

No obstante, un imaginario mercantilista ha sido, es y será tal vez inevitable en diversas escalas. González (2009:500) también pone a consideración que paradójicamente, el conocimiento científico contribuye “a elevar el valor social de una zona arqueológica [cuestión que] también puede emplearse para incrementar su valor privado cuando la magnificencia de la zona misma atrae a quienes desean usufruirla de manera particular”.²⁵

De esta manera, la investigación científica y la conservación del patrimonio arqueológico mantienen un vínculo de interdependencia que está obligado a procurar una estrecha relación con la sociedad en general y con los actores que toman las decisiones sobre políticas culturales en México, aquí podría encontrarse representado el cuarto imaginario de García (1993). Al haber un conocimiento más amplio, mayores podrán ser las posibilidades para que la sociedad estreche lazos, conozca, valore el patrimonio y participe en su conservación. A su vez, para la continuidad y el desarrollo de la investigación científica es imprescindible que las zonas arqueológicas se mantengan en las mejores condiciones posibles a través de cursos estratégicos de conservación (González, 2009).

Después de haber revisado algunos elementos clave para encuadrar mejor el enfoque de este capítulo, en el siguiente apartado toca el turno de revisar bajo qué normas se debe cumplir la protección del patrimonio arqueológico y en relación con el problema planteado, como ha sido resuelta su conservación en contextos urbanos.

Sobre esta línea, independientemente de que la investigación y la difusión sean considerados como factores que intervienen y se interrelacionan con la conservación, el objetivo de este capítulo en general y de los siguientes apartados en particular, es observar si los cursos de acción que enmarcan la conservación son

²⁵ Desde esta perspectiva también se reconoce al pasado como altamente significativo desde el plano ideológico, está asociado al poder, posee una enorme carga política y a través del turismo nacional e internacional también representan negocio; hecho que es compartido por distintas naciones en el mundo (Renfrew y Bahn, 2011: 545). Esta investigación no defiende en absoluto que el pasado sea tratado como tal. Por el contrario, descalifica que sólo sea reconocido y aprovechado excesivamente como tal.

concretos, contundentes y sobre todo que marquen que la conservación sea un problema territorial como política cultural.

2.1 La protección jurídica de las zonas de monumentos arqueológicos

Abordar la protección jurídica para los asentamientos prehispánicos, representa un camino sinuoso sobre el que a veces es necesario detenerse en múltiples detalles, varios de ellos textuales, antes de plantearle nuevos cuestionamientos, como en este caso: la protección frente a procesos altamente transformadores para el territorio como la urbanización, bajo un marco legislativo que no incide en la propiedad de la tierra.

En principio, el marco legislativo sobre patrimonio cultural en México es el resultado de un largo proceso de construcción y perfeccionamiento de corte histórico y de trascendencia nacional, que en la actualidad se sintetiza en la vigencia de la Ley Federal sobre Monumentos Arqueológicos, Históricos y Artísticos (LFMZAAH) de 1972²⁶ su reglamento (RLFMZAAH), la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia (LOINAH) y la Ley General de Bienes Nacionales (LGBN).

Las leyes en cuestión establecen las bases sobre las que los tres niveles de gobierno coordinarán sus acciones en materia de cultura, aunque la regulación, administración y ordenamiento del patrimonio arqueológico, tiene como único ámbito institucional a la Federación.²⁷ No se debe perder de vista que este marco legislativo no es exclusivo para el patrimonio arqueológico y que varias de sus generalidades

²⁶ Una investigación completa sobre la legislación del patrimonio cultural fue hecha por Boly Cottom (2008) *Nación, patrimonio cultural y legislación: los debates parlamentarios y la construcción del marco jurídico federal sobre monumentos en México, siglo XX*. México: Miguel Ángel Porrúa

²⁷ De acuerdo con el artículo 30 de la LGBN, la dependencia competente para poseer, vigilar, conservar, administrar y controlar los inmuebles federales considerados como monumentos arqueológicos conforme a la ley de la materia, así como las zonas de monumentos arqueológicos; es la Secretaría de Educación Pública (SEP). Asimismo, se advierte que los monumentos arqueológicos conforme a la ley de la materia, no podrán ser objeto de concesión, permiso o autorización. En el único caso de actividades cívicas y culturales en las zonas de monumentos arqueológicos, la SEP a través del INAH podrá otorgar permisos o autorizaciones conforme a lo que disponga el reglamento que para tal efecto se expida, siempre y cuando no se afecte la integridad, estructura y dignidad cultural de dichas zonas y monumentos, ni se contravenga su uso común.

envuelven las condiciones de protección para el patrimonio artístico e histórico cuya conservación también sea de interés nacional.²⁸

En los términos que marca la LFMZAAH, se señala en el artículo 5º que “son monumentos arqueológicos, artísticos, históricos y zonas de monumentos los determinados expresamente en la ley [artículos 27 y 39] y los que sean declarados como tales, de oficio o a petición de parte”. La declaratoria por decreto, como se especifica en el mismo artículo, deberá ser expedida (o revocada) por el presidente de la república o en su caso el Secretario de Educación Pública. Asimismo “Las declaratorias deberán inscribirse en el registro correspondiente” como señala el artículo 37 (LFMZAAH, 1972).

Los monumentos y zonas de monumentos arqueológicos, artísticos e históricos constituyen bienes muebles e inmuebles propiedad de la nación (bienes nacionales) de uso común y sujetos al régimen de dominio público. Son inalienables, imprescriptibles e inembargables²⁹ según lo marcan la Ley General de Bienes Nacionales (LGBN, 2004)³⁰ y la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas (LFMZAAH, 1972).³¹

Concretamente, la definición de los monumentos arqueológicos se especifica en el artículo 28 de la LFMZAAH que los señala como: “los bienes muebles e inmuebles, producto de culturas anteriores al establecimiento de la hispánica en el territorio nacional, así como los restos humanos, de la flora y de la fauna, relacionadas con esas culturas”.³²

Asimismo dentro del capítulo IV De las Zonas de Monumentos, el artículo 39 especifica que la “Zona de monumentos arqueológicos es el área que comprende varios monumentos arqueológicos inmuebles, o en que se presuma su existencia”. Con referencia al artículo 37 del mismo capítulo “el presidente de la República,

²⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917) Capítulo II Del Poder Legislativo Sección III De las facultades del Congreso, Artículo 73 Fracción XXV [Primera reforma en 1921, última reforma 2013].

²⁹ LGBN (2004), Título primero Disposiciones generales, Capítulo único, Artículo 13

³⁰ LGBN (2004), Título primero Disposiciones generales, Capítulo único, Artículos 2º, 3º, 4º, 6º y 7º

³¹ LFMZAAH (1972) Capítulo III De los Monumentos, Arqueológicos, Artísticos e Históricos

³² El artículo 28 BIS especifica a su vez que “las disposiciones sobre monumentos y zonas arqueológicos serán aplicables a los vestigios o restos fósiles de seres orgánicos que habitaron el territorio nacional en épocas pretéritas y cuya investigación, conservación, restauración, recuperación o utilización revistan interés paleontológico, circunstancia que deberá consignarse en la respectiva declaratoria que expedirá el presidente de la República”.

mediante decreto, hará la declaratoria de zona de monumentos arqueológicos, artísticos o históricos” en los términos de la propia ley y su reglamento.

Varios especialistas frecuentan usar el término de zonas de monumentos arqueológicos como el término asignado a los asentamientos prehispánicos que han sido delimitados y que cuentan con la declaratoria oficial que marca la ley. Si bien la perspectiva de monumentalidad ha sido muy cuestionada entre especialistas por no hacer explícita la consideración del entorno, y en específico el suelo, como parte del contexto arqueológico que también debe conservarse, el marco legislativo si cumple con ampararlos al señalar que todos son propiedad de la nación.

En el marco de los puntos de vista de quien esto escribe, por definición todas las zonas de monumentos arqueológicos son iguales ante la ley, sin distinción a su contexto urbano o rural, tamaño, monumentalidad, temporalidad dentro de la época prehispánica, etc.³³

En los términos de la LFMZAAH no se determina que la protección jurídica esté condicionada por el decreto para la declaratoria, que más bien podría representar lo que para el Estado es de interés nacional a través de la oficialización del carácter de zona de monumentos arqueológicos o en dado caso de la delimitación de protección oficial en la zona, pues la condición de zona es definida a pesar de la declaratoria y no debería constituir ningún rango por encima de otras zonas arqueológicas —que vale la pena reiterar, son propiedad de la nación— si tan solo un mayor número de ellas contara con la declaratoria pues solo 49 zonas han sido declaradas³⁴ y 181 zonas se encuentran abiertas al público³⁵ sobre 43 mil 855 zonas registradas.

³³ El único contexto que al que se hace referencia específica es a las Áreas Naturales Protegidas en el cuarto párrafo del artículo 30 en la LGBN. Se trata el vínculo que hay con las ANP's en el sentido de que cuando los monumentos arqueológicos de acuerdo a la ley o a la declaratoria, se hallen dentro de una ANP o de cualquier otra zona que esté bajo las disposiciones legales que correspondan a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, esta y la SEP deberán establecer los mecanismos de coordinación que correspondan. De ahí en fuera dentro de la LFMZAAH existe una única referencia sobre el contexto urbano en relación con los inmuebles artísticos en el artículo 33.

³⁴ De acuerdo con el Sistema Único de Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas e Históricas <<http://www.registropublico.inah.gob.mx>>. Declaratorias anteriores a la década de los años 80 no están registradas.

³⁵ De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se trata de 187 zonas abiertas al público. No todas las zonas arqueológicas declaradas están abiertas al público, como el caso de Toluquilla en Cadereyta de Montes, Querétaro (DOF-16/11/2000) Mtro. Daniel Abdón Balderas (Comunicación personal, marzo, 2016).

No obstante se pone a consideración que la noción de patrimonio arqueológico posiblemente se vea representada en la reducida cantidad de declaratorias y al número de zonas arqueológicas abiertas al público para recibir al turismo nacional e internacional, como lo que el Estado ha preferido como patrimonio arqueológico.

Esta característica del marco legislativo ha promovido la expectativa de que a través de la declaratoria finalmente haya un reconocimiento legal de criterios como: los resultados de las investigaciones en los asentamientos prehispánicos y su consecuente valorización por parte de la sociedad como patrimonio arqueológico, así como la erradicación de los factores de deterioro que apremiaban plantear su conservación (como el saqueo y los usos de suelo que aceleraran su destrucción).³⁶

Algo que es importante observar sobre las declaratorias, es que en el marco jurídico que aquí se está revisando se menciona muy poco de ellas, incluso el polígono que se emplea para acotar la zona no es parte de su regulación legal. En el Reglamento de la LFMZAAH se especifica en el artículo 9º que serán expedidas por el Presidente de la República y que éstas determinan específicamente las características de las zonas arqueológicas así como las condiciones a las que deberán sujetarse las construcciones que se hagan en dichas zonas.

Al respecto en el artículo 42 de la LFMZAAH así como el mismo artículo en el reglamento, se señala que toda obra en zona o monumento (desde la colocación de anuncios, hasta cualquier obra para infraestructura) sólo podrá realizarse con la autorización previa del instituto correspondiente. Deberá presentarse una solicitud que indique diversos datos personales del interesado además de los planos y fotografías del estado actual del monumento.

Asimismo, cualquier obra que se realice en predios colindantes a un monumento arqueológico, deberá contar previamente con la autorización del instituto competente mediante una solicitud. Los dictámenes técnicos necesarios para evaluar la autorización deben constar, conforme al artículo 45, que el uso del inmueble es el congruente con sus antecedentes y sus características, que los

³⁶ La LFMZAAH ha tenido entre sus propósitos determinar la propiedad de los monumentos (en este caso arqueológicos) para mantener los bienes muebles dentro del territorio nacional, bajo el cuidado responsable de particulares y el INAH, como mecanismos para controlar el saqueo y la comercialización. También para tener cierto control sobre las obras de construcción vinculadas a las zonas arqueológicas (dentro de ellas y en las periferias). Así como sancionar la destrucción y usos indebidos de los monumentos y las zonas.

elementos arquitectónicos se encuentran en buen estado de conservación y que las instalaciones y servicios no alteren o deformen los valores del monumento. El dictamen será emitido de manera posterior al pago de los derechos correspondientes y las obras que se realicen contraviniendo las disposiciones de la ley, serán suspendidas.³⁷

Desde la promulgación de la LFMZAAH hasta la fecha el proceso para sugerir la declaratoria de las zonas arqueológicas se ha ido perfeccionando como parte de las labores de la Subdirección de Bienes Inmuebles en la Dirección de Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas (DRPMZA) del INAH. De esto da cuenta el artículo de Muñoz (2009) que hace referencia al Proyecto de Declaratorias Presidenciales de Sitios Abiertos al Público. De acuerdo con la especialista, este proyecto se encargó del acopio de información y edición de expedientes técnicos de las zonas arqueológicas que se consideren pertinentes (Muñoz, 2009:599).

El expediente técnico de una zona que, se aspire, obtenga una declaratoria, es una pieza clave por ser el documento que aporta fundamento técnico y académico para elaborar una propuesta de declaratoria.

La conformación del expediente debe partir del registro de la zona arqueológica o delimitación del asentamiento, mediante una cédula de la DRPMZA, para la asignación de una clave que corresponda con la fecha de su registro al sistema y con toda la información sobre su localización. También se debe contar con el plano de delimitación con apego a los criterios del proyecto que haya investigado el asentamiento y el arqueólogo responsable. Sumado a los requisitos anteriores, de acuerdo con la guía de Muñoz (2009:600-606) la información concentrada en el expediente requiere el siguiente contenido:

- Medio ambiente: Información general sobre la ubicación fisiográfica de la zona así como una valoración sobre los elementos del medio ambiente que inciden positiva o negativamente en su protección.
- Descripción: Se requiere una síntesis histórica del asentamiento prehispánico en la que se proporcione información sobre la filiación cultural,

³⁷ Reglamento de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos (1975) Artículos 44, 45 y 47

una descripción de los componentes arquitectónicos y una revisión de los antecedentes de investigación en el lugar.

- Importancia: Se presentan los criterios y elementos representativos que justifiquen la necesidad de proteger la zona por el decreto correspondiente.
- Delimitación: Se trata de una sustentación técnica y académica de la delimitación de la zona. Se trata de una descripción pormenorizada de la poligonal envolvente.
- Tenencia de la tierra y uso actual del suelo: Con el objetivo de conocer el problema social en el que se ve involucrada la zona, se debe especificar el tipo de propiedad que hay dentro de la zona delimitada, ya sea comunal, ejidal, privada, de expropiación o donación, etc. Es necesario concentrar todos los datos posibles sobre propietarios, fuentes y planos. Se deben incluir también los planos catastrales, planes y programas de desarrollo (estatal y municipal) para conocer el destino de los terrenos.
- Impacto social de la delimitación: Se pide describir dentro de lo posible los cambios de uso de suelo dentro de la zona desde su descubrimiento hasta el presente. Hablar de los problemas sociales que habitan 'las inmediaciones' de la zona.
- Sugerencias de reglamentación: Con base en el conocimiento que a través de las labores de campo e inspección se haya generado, se esperan propuestas específicas de zonificación para mejorar las condiciones de protección y manejo de la zona.

Una vez preparada la propuesta se distribuye para su validación en las áreas jurídicas de las instancias y los ámbitos de gobierno involucrados. Después de ser validada, la propuesta es turnada al Presidente de la República para que finalmente emita mediante decreto la declaratoria (Muñoz, 2009:599).

La declaratoria es considerada hasta el momento, como la herramienta legal más completa que existe. Mientras la delimitación, como el reconocimiento de la zona acotada por un polígono, es uno de los recursos preventivos que tienen como alternativa las zonas que no cuentan con un expediente o forman parte de una propuesta para tener una declaratoria.

Por otro lado, si bien la declaratoria es una herramienta legal útil que sin plantear la protección desde las modalidades de tenencia de la tierra puede conseguir que el espacio de la zona arqueológica sea respetado; es preciso discernir que la conservación de las zonas no es el eje central de la delimitación de protección oficial y dentro de los mecanismos legales para su delimitación no se integran elementos de planeación territorial.

Bajo esta línea, se está de acuerdo con Paredes (2003:41) cuando expone que la declaratoria federal “no debe considerarse como un fin” y si como una línea “base para desarrollar otras propuestas que deben ser acompañadas de una normatividad y de alternativas de protección” y conservación, contando con la coordinación del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) y actores de las instancias de los gobiernos locales.³⁸

En este sentido el problema de la protección jurídica y la conservación, no solo está representado a partir de las más de cuarenta mil zonas arqueológicas registradas frente a las pocas que estén declaradas, sino que no se debe dejar de lado que la declaratoria tenga posibilidades y garantías de conservación para que sobre eso, se valore en qué posibilidades se pueden proteger, conservar e investigar más zonas arqueológicas.

La declaratoria es tal vez la referencia más común hacia la LFMZAAH, sin embargo no es el único mecanismo de protección o recurso contemplado por la ley. Otros mecanismos favorables vinculados a la protección de zonas arqueológicas son la restauración, rehabilitación, vigilancia y custodia de los respectivos monumentos y zonas, así como los bienes muebles asociados a ellos por parte del INAH.³⁹

³⁸ En casos como el de la Zona de Monumentos Arqueológicos de Teotihuacan, esta declaratoria está avalada por distintas fuentes normativas federales como: la Constitución, la LFMZAAH, las Leyes Generales de Asentamientos Humanos (LGAAH), Bienes Nacionales (LGBN) y Comunicación (LGC), además de las Leyes Orgánicas del INAH (LOINAH) y de la Administración Pública Federal (LOAPF). A través de este decreto fueron establecidos los límites de la superficie total de la zona a proteger. Asimismo, en teoría son delegadas responsabilidades en materia de usos de suelo y construcción, investigación, equilibrio ecológico y turismo, entre diversas dependencias federales a través de la coordinación con los gobiernos estatal y municipal.

³⁹ LOINAH (1939) Artículo 2º, fracciones I, II, VII, VIII, IX

Como una relación de coadyuvancia con los gobiernos locales, al INAH también le corresponde desempeñar las siguientes funciones de acuerdo con las fracciones III, IV, V, VI, XI y XVII en el artículo 2º de su ley orgánica:

- Otorgar permisos y dirigir labores de restauración y conservación de los monumentos arqueológicos que efectúen las autoridades,
- Coordinar la aplicación de reglamentos con normas técnicas para la conservación y restauración de zonas y monumentos arqueológicos,
- Proponer al secretario de Educación Pública la celebración de acuerdos de coordinación entre los niveles de gobierno para la protección y conservación del patrimonio arqueológico,
- Promover, conjuntamente con los gobiernos locales, la elaboración de manuales y cartillas de protección de patrimonio arqueológico en su ámbito territorial, que adecúen los lineamientos nacionales de conservación y restauración a las condiciones concretas del estado y del municipio
- Proponer al ejecutivo federal las declaratorias de zonas y monumentos arqueológicos, sin perjuicio del ejecutivo para expedirlas directamente
- Impulsar, previo acuerdo con la SEP, la formación de Consejos consultivos estatales para la protección y conservación del patrimonio arqueológico, conformados por instancias estatales y municipales, así como por representantes de organizaciones sociales, académicas y culturales que se interesen en la defensa de este patrimonio.

Por su parte, la LFMZAAH (1972) también contempla en su artículo 2º la realización de campañas permanentes por parte de la SEP, el INAH y demás institutos culturales del país en coordinación con autoridades de los tres niveles de gobierno y particulares, con el objetivo de fomentar el conocimiento y respeto hacia los monumentos y zonas de monumentos arqueológicos.

Las supervisiones y visitas de inspección por parte de los institutos competentes, tema que se especifica en el artículo 15 del RLFMZAAH, tienen mayor potencial para establecer comunicación con la población y se logren condiciones propicias para la regulación, (adecuada, sin conflicto y prescindiendo justificadamente de sanciones) de cualquier trabajo material que implique descubrir o explorar monumentos arqueológicos, esta es una labor que le corresponde tanto al INAH

como a instituciones científicas o de reconocida solvencia moral con autorización previa.⁴⁰ Los trabajos que se ejecuten sin autorización o en los que haya substracción de materiales arqueológicos serán objeto de sanciones.⁴¹

Después de haber revisado las condiciones de protección legal que ofrece el marco jurídico en materia de patrimonio cultural, parece oportuno presentar algunas observaciones en relación con los objetivos de esta investigación y el planteamiento del problema, que se han reservado hasta esta parte para evitar agregar a la ley elementos que ésta no aborda.

Se buscaron en cada ley que conforma el marco jurídico, referencias sobre el suelo, base material de todas las zonas, elemento que determina la distinción entre bienes muebles e inmuebles y principal recurso para la investigación arqueológica. La búsqueda se hizo a través de unos lentes territoriales que se enfocan en cómo la urbanización en México tiene el potencial para extender las ciudades y en como las relaciones sociales sobre un solo pedazo de suelo (como el mercado) pueden provocar que el territorio continúe transformándose y en un momento dado hacer que la protección de las zonas arqueológicas deba ser reconsiderada.

Al respecto, se confirmó que la ley no tiene carácter expropiatorio y no tiene mecanismos propios para atender la regulación de la propiedad de la tierra, cuestión que se delega a la intervención de los gobiernos locales. Únicamente son marcadas algunas restricciones en los usos del suelo y se apela a la buena voluntad de la población para colaborar en los trámites burocráticos que hay de por medio para poder autorizar el uso del suelo dentro de la zona y en sus inmediaciones.

En los años ochenta Olivé y Urteaga (1988:71) ya habían argumentado que la declaratoria para una zona arqueológica no es suficiente para una protección de amplio espectro, porque la declaratoria implica “una drástica limitación a los posibles usos del suelo sin resolver la situación de su tenencia” y sin considerar los valores del suelo, que tienden a ser determinantes para los usos del suelo.

⁴⁰ Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos (1972). Capítulo III De los Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos artículos 30, 31 y 32.

⁴¹ LFMZAAH (1972) Capítulo VI de las sanciones, artículos 47 al 55: Sanciones de entre mil a 50 mil pesos y prisión de dos a doce años por trabajos materiales de exploración, remoción o excavación sin autorización del INAH, disposición y posesión ilegal de monumentos arqueológicos muebles, actos traslativos de dominio de monumentos muebles, comercio, transporte, reproducción sin permiso, destrucción de monumentos y exportación ilegal.

Frente a esta situación una costosa manera de resolverlo ha sido la búsqueda de la adquisición de los terrenos incluidos en las zonas arqueológicas, ya sea por el INAH o por gobiernos locales. Al respecto y en el marco de las opiniones y observaciones de esta investigación; esta última estrategia es a todas luces insuficiente porque no se cuenta con los recursos públicos para comprar la tierra, medida que además es paliativa. También es inadecuada, porque ante una oferta pública, los precios se elevan desmesuradamente. Al contrario, sorprende que la legislación y la política pública no incluyan estrategias para convenir con propietarios y poseedores, la conservación, uso y aprovechamiento de las zonas arqueológicas.

De igual manera se reconoce que la zonificación desempeña un papel importante. Sin embargo, más que discutir sobre si se protege o no a los monumentos muebles e inmuebles de una zona al presumir su existencia (LFMZAAH, 1972), la zonificación da la impresión de que se espera que al delimitar la protección esta se mantendrá de manera estática e impenetrable en el territorio. Además dependiendo del contexto, si no se garantiza la regulación de los usos de suelo en la periferia del polígono que delimita una zona, puede surgir un margen de ocupación del suelo que termine por amurallar la zona puesto que aparentemente se está respetando la delimitación oficial.

A su vez, no se encuentra en las leyes y reglamento referidos, algún elemento concreto que establezca el seguimiento a una declaratoria a la luz de una visión a futuro que recuerda que la transformación del territorio es una realidad.

Llama la atención que el expediente técnico que debe formularse como requisito para poner en marcha el proceso de la declaratoria federal tenga como eje genérico su protección jurídica sin comenzar por especificar los factores que se desea enfrentar, controlar o revertir con la protección.

Además las decisiones sobre conservación, los criterios, dinámicas y problemas sociales pueden influir en el curso de seguir considerando algo como patrimonio o haber dejado de hacerlo. Por lo tanto, la valoración como patrimonio arqueológico de un asentamiento antiguo no necesariamente significa su protección y tampoco que esa imagen sea compartida por la población.

Otra observación pertinente radica en la cuestión de tratar de homogeneizar⁴² las condiciones de protección jurídica de las zonas arqueológicas y que no se hace hincapié en que las zonas de monumentos arqueológicos son todas, sin excepción, distintas entre sí. No hay una zona de monumentos arqueológica con las mismas dimensiones, monumentos, amplitud de investigación y grado de conservación que otra. Así como a pesar de la cercanía en el territorio entre dos zonas, no se trata del mismo contexto natural, agrario o urbano, tema que es necesario especificar y que trae a colación nuevamente, la cuestión de la tenencia y la regulación de los usos del suelo y el impacto de los mercados inmobiliarios.

En referencia a la coadyuvancia con los gobiernos estatales y municipales, la comunicación y las acciones para la coordinación podría decirse que son mínimas, al tiempo que la participación social también es mínima fuera de la que es fuertemente condicionada a las asociaciones civiles, juntas vecinales y otras organizaciones.

El hecho de que para conocer la relación entre todas las disposiciones en torno a las zonas de monumentos arqueológicos se deba consultar la Ley Orgánica del INAH, La Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas y el Reglamento de esta última, evidencia un margen de ambigüedad con oportunidades para la elusión, que es importante atender para consolidar una política institucional sobre la conservación del patrimonio arqueológico claramente definida, sobre todo para que la población en general y diversas autoridades tengan acceso a la información y conozcan la ley.

La valoración de las zonas arqueológicas como patrimonio cultural (el arqueológico inmueble en particular) personifica diversos conflictos sociales, institucionales y territoriales al abordar su protección jurídica y su conservación. Se habla de esta manera debido a la necesidad de intervención por parte del Estado en la regulación del uso del suelo, en la resolución de conflictos sobre la propiedad de

⁴² Nuevamente, esta cuestión tampoco es nueva. La homogeneización fue observada por Olivé y Urteaga (1988:81) aunque sin enfatizar que fuera de algo tan específico como resulta ser una delimitación que procure una protección integral, que contemple estudio y protección del entorno y que pueda incluir en un área por delimitar todos los tipos de restos arqueológicos presentes en la zona y tratar de asegurar las posibilidades de futuras investigaciones; hay un amplio margen de diversidad que no se ajusta a las condiciones imprecisas de lo que pretendió ser el planteamiento de la zonificación.

la tierra, en la necesidad de articular propuestas de investigación acordes con los temas urgentes en cada zona, entre otros asuntos; algunos más controvertidos que otros por situarse sobre discrepancias entre intereses públicos y privados.

Hasta este punto, cabe advertir que el proceso histórico del que ha sido parte este marco jurídico en materia de patrimonio cultural muestra que las prioridades sobre la protección jurídica de monumentos, se han mantenido con el paso de los años con pocas adaptaciones frente a los cambios acontecidos en el contexto nacional y que han tenido impactos importantes e irreversibles en el territorio y las formas de organización en la sociedad. A pesar de las reformas aplicadas en años recientes, este marco jurídico no ha sido actualizado para vincularse expresamente con las leyes que tienen por objeto el ordenamiento ecológico del territorio o el desarrollo urbano. Es posible notar que la cuestión territorial que arraigan las zonas de monumentos arqueológicos aún se encuentra en un segundo plano.

Estos cuestionamientos conducen a revisar la conservación, sobre todo por el sentido del lugar que conforman los monumentos y zonas arqueológicas y la integridad de su contexto ante usos del suelo cada vez más exhaustivos a través de diversos fines urbanos, comerciales, industriales y agrícolas; ante los cuales cualquier vestigio corre el riesgo de ser eliminado sin más, al entorpecer cualquier forma de apropiación del espacio (Bahn y Renfrew, 2011).

2.2 La conservación de zonas arqueológicas a partir del territorio

El objetivo general de conservar los bienes muebles e inmuebles es mantener, cuidar o procurar las mejores condiciones posibles en las que estos bienes puedan estar y esto implica continuidad, adaptación, participación y un análisis continuo de la definición del problema que en principio proporciona la razón para conservar.

En el caso de los bienes muebles, por mencionar un ejemplo, su conservación ha significado muchas veces su traslado, restauración y disposición en museos, bodegas y otro tipo de infraestructuras para evitar saqueos y comercialización así como daños por factores naturales y sociales. Asimismo se han dispuesto recursos humanos, educativos y económicos para su mantenimiento y la elaboración de catálogos, montajes museográficos y talleres didácticos para fomentar su conocimiento y protección entre la sociedad.

Con frecuencia, la conservación de los bienes inmuebles arqueológicos se entretejió en una línea restaurativa y en la búsqueda de consensos sobre criterios para su registro y delimitación. Sin duda, éstos son recursos muy importantes en el proceso de su conservación porque se debe conocer cuántas zonas hay, en qué condiciones se mantienen y cuáles son los límites del espacio que ocupan para dotarlo de una protección legal. No obstante, es necesario enfatizar que la conservación de las zonas arqueológicas se trata de un objetivo amplio, complejo y continuo que tiene su razón de ser en el territorio, circunstancia que impide que cualquier zona y monumento inmueble sea un espacio aislado e invariable.

Aquí se tratará de mirar a la conservación de las zonas arqueológicas, desde la identificación de los recursos que harán posible enfrentar estratégicamente y a largo plazo, los impactos de la transformación territorial de acuerdo con el problema planteado para este trabajo de investigación. Se hablará de las garantías en el camino que se emprende específicamente en el cuidado, el mantenimiento y las previsiones de zonas frente a procesos de urbanización, después de haber registrado y dispuesto su protección legal en el marco de su valoración como patrimonio arqueológico por parte del Estado.

En consecuencia se tiene el propósito de encuadrar la conservación arqueológica como un cúmulo de decisiones que representan diferentes escenarios: conservar o no conservar, cómo, con qué recursos, para qué, por cuánto tiempo, en qué contexto, quiénes van a conservar y quiénes van a vigilar que se mantengan los acuerdos que se logren para la conservación, entre otros temas.

Como se revisó en el apartado anterior, la conservación vinculada al territorio no ha sido planteada por el Estado a través del marco legislativo en materia cultural. Sin embargo esto no ha limitado que sea un tema que se integre en los planteamientos y metodologías de múltiples proyectos para resolver la continuidad y amplitud de las condiciones de protección jurídica. Algunas de esos planteamientos serán revisadas en el siguiente apartado.

2.2.1 Estrategias de conservación en tres entidades federativas

La conservación de una zona arqueológica puede implicar, entre otros aspectos, al menos dos niveles de organización en relación con la poligonal que la delimita. Uno

puede ser interno y envolvente que requiere un conocimiento minucioso de todos los componentes del asentamiento prehispánico zonificado, desde su topografía y regímenes de propiedad de tierra hasta las actividades de mantenimiento y servicios al público (si está abierta al público); y otro externo que implica mantener una estrecha relación con el entorno, las comunidades, las actividades económicas, el gobierno local y en general con diferentes actores que conozcan y tengan intereses directos o indirectos en torno a la zona.

En este trabajo, como ya se ha comentado antes, se ha observado que el marco legal que aborda el patrimonio arqueológico no distingue entre contextos o procesos de transformación del territorio. Mientras que la declaratoria en este sentido parece que intenta unificar el patrimonio arqueológico y generar una dedicación especial por parte de especialistas hacia unificar criterios para el registro, para la formación de expedientes técnicos y para la formación de las poligonales que delimitarán las zonas.

Al respecto se debe reconocer que en la diversidad de zonas de monumentos arqueológicos que existen en el país, habrán de identificarse distintas prioridades, siempre de acuerdo con el territorio. Puede haber zonas más afectadas que otras por los procesos de urbanización, por actividades económicas de todo tipo y por el turismo, por terremotos o inundaciones. También pueden distinguirse zonas que han sido investigadas por más tiempo, con mayor o menor intensidad, de manera intermitente, por urgencia o por el interés de algún investigador en particular, pero también pueden hallarse zonas que no han sido investigadas por completo.

Bajo estas consideraciones en el siguiente apartado se revisarán tres casos en donde el territorio forma parte del planteamiento principal para la conservación de una o dos zonas o una región completa de zonas arqueológicas. Si bien tal vez no se trate de la condición más actualizada de las zonas arqueológicas mencionadas, si contempla una parte coyuntural en cada proceso al identificar un problema y comenzar a diseñar cursos de acción para atenderlo. Se trata de casos que evidencian que la conservación requiere estar fuera de la unificación del patrimonio y sus criterios para atender problemáticas concretamente territoriales.

Continuidad a la declaratoria de Teotihuacan en el Estado de México

Este antiguo asentamiento prehispánico representa una de las zonas arqueológicas más significativas en distintos sentidos: Ha sido un referente académico-científico tanto para la práctica arqueológica como para hablar de la organización social, religiosa y política del México antiguo; año con año se mantiene como un componente socio-cultural relevante en la región centro del país en torno al cual se desarrollan diversas visitas y actividades actualmente, ha fungido como un recurso político-institucional para legitimar discursos nacionalistas por parte del Estado; la conjugación de estas características ha hecho de Teotihuacan un poderoso atractivo turístico a nivel nacional e internacional (Rodríguez, 1984).

A mediados de los años ochenta, un grupo de académicos y especialistas plantearon una nueva declaratoria para conservar la mayor área posible de Teotihuacan frente a la cercanía del crecimiento demográfico y expansivo que la Ciudad de México estaba teniendo. En esos años, los efectos en la zona arqueológica habían sido detectados a través de la contaminación visual y la destrucción paulatina de muchos vestigios debido a la falta de reglamentación en el uso del suelo (Arana *et al.* 1984).

Fue así que Arana *et al.* decidieron plantear tres tipos de investigaciones con la finalidad de contar con una base sólida a partir de la cual crear propuestas de conservación respecto al entorno urbano y en aquel entonces, inscribir a Teotihuacan en la Convención del Patrimonio Cultural Mundial de la UNESCO. Los tres tipos de investigaciones consistieron en 1) Observar las construcciones que había en el entorno en aquel entonces, 2) Realizar sondeos, recorridos y rescates arqueológicos en diversas áreas y 3) Revisar los instrumentos legales y la voluntad política de las autoridades involucradas.

Para desarrollar la observación del entorno y conformar una línea base sobre las características de un entorno digno, los autores recurrieron al trabajo descriptivo de Ignacio Marquina sobre las condiciones de los asentamientos humanos que había en los alrededores de Teotihuacan hacia 1922, para ubicar cambios y continuidades en comparación con los asentamientos que había hasta mediados de los años ochenta. Se ahondó en el estado de la vegetación, las características étnicas y

socioeconómicas de la población, los tipos de sistemas constructivos, el cambio de los materiales y en general el avance de la urbanización con la introducción de infraestructura para servicios públicos.

Los sondeos arqueológicos fueron exhaustivos pues se aprovecharon los trabajos antecedentes de las continuas investigaciones sobre el asentamiento prehispánico. También se hicieron recorridos sistemáticos tomando como referencia la zona oficialmente delimitada hasta ese entonces y cuya protección jurídica se limitaba a cubrir los principales monumentos. A partir de esa zona se establecieron tres zonas más, como anillos concéntricos para abarcar un área corroborada con la información del *Teotihuacan Mapping Project* de René Millon (Arana *et al.*,1984).

Como resultado de ese recorrido, se obtuvo información importante para prever destrucciones y futuras construcciones particulares, también para evaluar la pérdida y alteraciones de vestigios.

Fueron atendidas diversas solicitudes para permisos de construcción en predios de propiedad privada mediante excavaciones de pozos estratigráficos, labor que representó un sondeo aleatorio alrededor de la zona protegida. De esta manera se tuvo conocimiento de la presencia de más restos arqueológicos de importante valor científico. Como resultado fueron marcados algunos lineamientos fundamentados para modificar planos de construcción y en algunos casos la autorización para construir (Arana *et al.*,1984).

De manera simultánea a los recorridos y sondeos, los autores mencionan que también hubo intervención de rescate en la obra de introducción de agua potable, que la presidencia municipal de San Juan Teotihuacan comenzó sin dar aviso al INAH. Esta labor fue significativa para corroborar propuestas de investigaciones anteriores. Asimismo, de esta experiencia se obtuvo una cédula de criterios para el control de obras en zonas arqueológicas a partir de la cual derivan diversas recomendaciones sobre construcción que a su vez conforman una base para la creación de un reglamento lo más claro posible que también incorpore ilustraciones (Arana *et al.*,1984:46).

Finalmente, la revisión legal sobre Teotihuacan forzosamente tocó la propiedad de la tierra. La protección de Teotihuacan comenzó por la expropiación de tierra en 1907 durante el gobierno de Porfirio Díaz y posteriormente sobre otras

adquisiciones entre 1907 y 1963-64 según referencias de Arana *et al.* (1984:46). En aquel entonces, los autores apuntaban como recursos necesarios para conservar Teotihuacan, un examen catastral para controlar y recuperar algunos pedazos de suelo en el entorno, también juicios civiles de 'mapeo y deslinde' (Arana *et al.*,1984:47).

Fue revisado el primer proyecto de decreto para la declaratoria de Teotihuacan en 1976-1977, que contenía la reglamentación de construcciones, uso de suelo y protección del entono. Asimismo contemplaba la intervención de distintas secretarías de estado en un marco de compaginación con la Ley General de Asentamientos Humanos, reciente y novedosa en aquella época (Arana *et al.*,1984).

En cuanto a la voluntad político-jurídica entre los municipios involucrados territorialmente con el asentamiento prehispánico de Teotihuacan, se trató de una denuncia sobre la actitud de las autoridades de no intervenir en la conservación ante otros decretos con los que la zona ya había contado. Los intereses federales y locales no eran concordantes sobre la zona.

Por otro lado, a partir de la revisión legal Arana *et al.* (1984:47) señalaron que 'calificar' los asentamientos prehispánicos como monumentos y zonas hacía inoperante la ley y fomentaba malos entendidos al generar un margen de interpretaciones para la LFMZAAH (1972). Proponían en consecuencia, hablar de 'bienes culturales'.

En 1984 el trabajo realizado por Arana *et al.* concluía en diversas recomendaciones, principalmente un control más estricto sobre los usos urbanos mediante los lineamientos propuestos y con sondeos arqueológicos como respaldo. A partir de la delimitación de los recorridos una parte inmediata del entorno debía ser considerada como de total restricción a cualquier tipo de construcciones, lo que se convirtió en una zona de reserva arqueológica para posteriores investigaciones. Se contempla la 'programación' del posible crecimiento urbano hacia el NW de la región del valle de Teotihuacan y el cambio de vialidades.

Finalmente, los planteamientos de Arana *et al.*, principalmente la propuesta de zonificación, derivaron en el decreto para su declaratoria, publicada, de acuerdo con el Sistema Único de Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas e Históricas, en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el día 30 de Agosto en 1988.

En su articulado se establece, entre otros asuntos, la coordinación de los ayuntamientos de San Juan Teotihuacan y San Martin de las Pirámides a favor de la revitalización de la imagen urbana, a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. También la incorporación de las disposiciones del decreto a los planes y programas de centros de población y al Plan Estatal de Desarrollo Urbano. Otras secretarías involucradas (estatales y municipales) son la de Comunicaciones y Transportes, Turismo y Educación Pública.

El proceso que hizo posible la declaratoria en Teotihuacan es un referente de protección y conservación dentro de la normatividad del INAH y para la elaboración de los expedientes técnicos en los casos de otros asentamientos prehispánicos. Sobre los resultados a través del tiempo Manzanilla (2009: 661-662) mencionó que la zonificación ha sido importante para regular el avance de la urbanización en la región pues las obras deben ser atendidas por el grupo de salvamento de la zona arqueológica. La autora señala que la urbanización a través de las obras públicas continúa significando una constante exposición de vestigios en donde la declaratoria ha servido para normar el avance de la construcción y restringir la alteración del patrimonio.

Durante un mes de estancia en el municipio de San Juan Teotihuacan, la autora observó cómo en el caso de la conservación de la ZMA de Teotihuacan y la atracción que ésta genera como lugar turístico y centro laboral para diversos pobladores en la región; han podido marcar, hipotéticamente, la pauta para la urbanización informal en el municipio. Es decir, que a diferencia de otras ZMA's en el país, la localización y extensión de la investigación de Teotihuacan, a primera vista no sólo ha determinado los trazos urbanos del municipio actual y el crecimiento urbano de su centro de población (dónde sí y dónde no urbanizar), también la informalidad de su urbanización.⁴³

⁴³ Algunos trabajadores en las excavaciones de la ZMA Teotihuacan manifiestan que trabajar dentro de la zona es mejor que trabajar en sus periferias, debido a los conflictos de propiedad de la tierra.

Conocimiento del territorio para la conservación de tres zonas arqueológicas en Oaxaca

Mitla, Monte Albán y Yagul son tres de los asentamientos prehispánicos en Oaxaca que cuentan con la declaratoria oficial que establece la LFMZAAH (1972) y a su vez han sido parte de un proceso de conservación continuo frente a la transición del suelo agrícola a un suelo en proceso de urbanización.

Si bien se trata de tres casos distintos de conservación, tienen en común un planteamiento integral a través del cual han sido identificados los componentes sociales y territoriales que intervienen en las relaciones entre protección jurídica, instituciones y sociedad. Uno de esos claros componentes es el suelo.

El caso de Mitla es tal vez uno de los más críticos debido a que la urbanización ha invadido y dividido la zona por calles modernas, provocando la pérdida total de la relación espacial original entre los cinco conjuntos monumentales del asentamiento prehispánico que aún se conservan y en consecuencia, se perdió también alguna posibilidad para entender su traza constructiva (Robles, 1996:100).

De acuerdo con el trabajo de investigación realizado por Robles (1996:123) la situación en Mitla es resultado de “un complejo sistema de tenencia de la tierra” (comunal, privada) debido a “múltiples factores históricos traslapados” (como la influencia de la orden religiosa de los Dominicos) que no están sistemáticamente documentados y entre los cuales a los inmuebles arqueológicos se les ha manejado bajo categorías que no tienen ningún valor legal (como ruinas, por ejemplo). Estas características han sido reportadas como las principales dificultades para unificar la propiedad federal.

Sin embargo, debido a que hasta 1985 únicamente se mantenía el cuidado de uno de los cinco conjuntos monumentales, fue propuesto en aquel año un proyecto para recuperar los demás conjuntos para efecto de ponerlos en valor y delimitar la zona para proponer su declaratoria oficial. El resultado, de acuerdo con la autora citada fue la propuesta de una poligonal envolvente para los cinco conjuntos monumentales con delimitaciones (poligonales) internas para cada uno de ellos. Asimismo, esta poligonal consideró la conservación de otros monumentos religiosos, vernáculos y domésticos virreinales por su valor histórico; lo cual contribuyó a incrementar la diversidad de investigaciones en la zona (Robles, 1996).

Siguiendo a Robles (1996:105) la poligonal tomó como referencia los trazos de las calles modernas y las poligonales internas se apegaron a la definición de las manzanas prediales. Los espacios e inmuebles modernos entre conjuntos fueron considerados parte del entorno y por lo tanto sujetos a reglamentaciones en cuestión de altura, vanos, remetimientos, colores, anuncios y demás inmobiliario urbano (Robles y Moreira, 1990 en Robles, 1996).

Los esfuerzos de conservación en la zona arqueológica de Mitla conjugaron otras propuestas importantes como la gestión de un área de crecimiento urbano principalmente para la reubicación de algunas de las familias que ocupaban los espacios con arquitectura histórica. También fue propuesta la gestión de un área de reserva ecológica al costado norte de la zona para proteger el paisaje y sus recursos naturales. Sin embargo, la urbanización continuó en esa área natural.

Además de haber recibido el premio Nacional de Rescate, Restauración, Conservación y Difusión del Patrimonio Arquitectónico otorgado por el INAH en 1987, la propuesta de conservación para Mitla contribuyó a la formación del expediente técnico para su declaratoria, que finalmente fue publicada el siete de diciembre de 1993 (SRPMZAAH, 2016).

No obstante, de acuerdo con la autora, por la falta de criterios y menciones concretas dentro de la LFMZAAH (1972) la propuesta de protección envolvente para todos los componentes de diferentes periodos históricos en un principio no fue atendida como una totalidad por parte INAH ni su departamento de registro público.

Cabe señalar que al hacer oficial la declaratoria fueron consideradas las medidas regulatorias sobre urbanización, pero fueron descartadas por pensarse ambiciosas, las propuestas de reubicación por las dificultades de movilizaciones de familias y la incapacidad de ofrecerles alternativas de vivienda. En cambio se puso a consideración la adquisición de los terrenos. Finalmente, la relación entre propuesta de conservación, expediente técnico y declaratoria se sujetó a diversas negociaciones ante un limitado marco de acciones legales para la conservación que Mitla requiere a largo plazo.

En el caso de Monte Albán, por otra parte, las estrategias de conservación han derivado en un importante, reconocido y funcional plan de manejo para la zona arqueológica, que continúa vigente desde que se implementó en 1998 acorde con

su designación como Patrimonio Cultural de la Humanidad por parte de la UNESCO desde 1987 (además de su declaratoria federal en 1993).

Este plan de manejo fue armado desde un proceso continuo de investigación en el que se reconoció que ante los usos del suelo en la “vecindad del polígono” y la urbanización expansiva y anárquica de la ciudad de Oaxaca, además de su protección jurídica, debía fortalecerse la conservación de la zona arqueológica (Robles *et al.*, 2009:19). Asimismo, el plan cubre las acciones de operación de la zona, que dejaron de ser una preocupación exclusiva del INAH cuando ésta fue integrada a una dinámica primordialmente turística (una de las principales ramas económicas en Oaxaca) dejando de lado su vocación educativa (Robles *et al.*, 2009).

El estado de conservación de Monte Albán se ha conseguido debido a un proceso adaptativo de criterios para su delimitación y protección legal que comenzó en la década de los años veinte. En principio a través de la arquitectura monumental, las plazas y la presencia de tumbas en las terrazas colindantes (Robles, 1996).

Posteriormente debido a la necesidad de establecer verdaderos compromisos políticos para conservar la zona y resolver la intromisión de viviendas, vendedores ambulantes y excesivos servicios turísticos; comenzaron a ser frecuentes los recorridos, la sistematización de la información sobre la tenencia de la tierra y la búsqueda de la participación de la gente de las comunidades aledañas para formar una reglamentación realista acorde con el proceso de investigación más allá de la monumentalidad.

Como en el caso de Mitla, los diferentes regímenes de propiedad de la tierra han sido uno de los principales y constantes temas sujetos a revisión, debido a que la protección jurídica es declarativa. Para su mejor reconocimiento, fueron realizadas investigaciones de orden social entre los actores gubernamentales y sociales (comuneros, ejidatarios y particulares) además de instituciones estatales (SEDESOL, SECTUR, CFE, etc.) que en general mantienen intereses de diferente tipo y escala de valor en torno a la zona (Robles *et. al*, 2009).

De acuerdo con los autores, el Plan de Manejo para la Zona Arqueológica de Monte Albán es factible de comprobar en cuanto a sus propuestas y diagnósticos,

así como evaluar y dar seguimiento al programa de actividades que mantiene. Precisamente entre los alcances de este plan, pueden mencionarse algunas de sus actividades y resultados, como (Robles *et al.*, 2009: 31-32; Robles, 2007):

- Convenios formales entre el INAH y las autoridades locales de Oaxaca para proteger, resguardar y vigilar el polígono de protección. Estrategia que es importante continuar.
- Implementación formal del Programa de Salvamentos y Rescates en el polígono de protección.
- Inicio del programa de Museos Comunitarios y Centros Interpretativos sobre Monte Albán con la población interesada.
- Implementación de un programa sostenido de reforestación en la poligonal con la participación de núcleos agrarios, jóvenes, servicio militar, entre otros.
- Acciones legales para controlar el crecimiento urbano: dictámenes de factibilidad, averiguaciones previas, trámites de mejora regulatoria, trámite de juicios de nulidad, entre otros.
- Formalización del Corredor Arqueológico del Valle de Oaxaca para cubrir la conservación de las demás zonas arqueológicas en la región.
- Labores de concientización entre las comunidades
- Monitoreo sísmico

Entre otras aportaciones de la realización del plan de manejo en Monte Albán, que más bien significa un gran programa de conservación integral continuo y a largo plazo, Robles *et al.* (2009:32) señalan que también han sido desarrollados planteamientos teóricos para la comprensión de las interacciones complejas como el concepto Interface Sitio-Sociedad, útil para reconocer “la importancia de la complejidad que conlleva identificar el ámbito en el que se encuentran las necesidades de conservación del sitio y los reclamos de la sociedad” (Robles y Corbett, 1998 en Robles *et al.*, 2009: 32).

La conservación de Yagul por otra parte, se destaca por envolver su diversidad de valores. Un mismo asentamiento guarda valores que configuran un paisaje cultural digno de protegerse y conservarse. Esos valores radican en su investigación como asentamiento prehispánico, a los componentes de la zona

(recursos arqueológicos), recursos y parajes naturales y algunas características intangibles como los sonidos del viento y los colores en cada temporada del año.

Al abordar la conservación de Yagul, se puede apreciar una línea de trabajo similar a la de Mitla y Monte Albán, donde la protección jurídica, los diferentes regímenes de propiedad y la poligonal que delimita las zonas conforman una base rectora sobre la cual diversos recursos, relaciones sociales y actividades son encaminadas a una conservación integral y un plan de manejo guiado por la voluntad de quienes investigan para proteger y dar continuidad a este tipo de proyectos.

Sin embargo, en este marco de estrategias de conservación que tienen como referente al territorio, Yagul ofrece la oportunidad para introducir el concepto de paisaje cultural de la UNESCO, que también es un tema desarrollado por Robles (2009).

El paisaje cultural ha sido acuñado como una categoría de conservación que representa (UNESCO en Robles, 2009: 581).:

áreas donde ha existido una interacción armoniosa entre el hombre y la naturaleza durante un largo periodo, ligado a una cultura particular, y que provee evidencia de una forma tradicional de vida, en la que cultura y naturaleza se encuentran profundamente interconectadas

En el caso de Yagul, el paisaje cultural ha sido planteado como la estrategia ideal para su plan de manejo por haber sido delineado desde su época más temprana como asentamiento humano, de acuerdo con especialistas.

En la actualidad, continúan los esfuerzos de académicos y de especialistas para sortear las limitaciones en el marco legal en materia cultural y conservar Yagul a través de la valoración de su paisaje.

La conservación de zonas arqueológicas en Yucatán como dependencia del gobierno local

Hasta el momento, Chichén Itzá es la única zona de monumentos arqueológicos en Yucatán que cuenta con declaratoria oficial desde noviembre de 1988, de acuerdo con el SRPMZAH (2016).

No obstante, de una cantidad estimada en más de 2 mil asentamientos prehispánicos que se concentran en el actual territorio de la entidad de acuerdo con

Ligorred (2009:517), varios de ellos coexisten entre procesos de urbanización y entre otras dinámicas territoriales que significan un constante cuestionamiento hacia las condiciones de su valoración, protección y conservación al considerar tan solo el marco legislativo sobre el patrimonio cultural vigente en México.

Esta circunstancia llevó a la creación de instancias específicas para atender en conjunto el uso ordenado del suelo para garantizar la protección de vestigios arqueológicos, procurando un vínculo con la identidad y cohesión social en distintos municipios de Yucatán. Tal es el caso del Departamento de Patrimonio Arqueológico y Natural del Municipio de Mérida creado en 1998 (actualmente Departamento de Zonas de Patrimonio Cultural en la Subdirección de Patrimonio) como parte de la Dirección de Desarrollo Urbano y dedicado a proteger el patrimonio arqueológico mediante inspecciones para prevenir efectos de obras públicas y privadas (Ligorred, 2009: 517, 519).

De acuerdo con el autor la creación de ese departamento ha permitido una participación activa en la actualización del Programa de Desarrollo Urbano, además de proponer normas de uso de suelo para conservar el patrimonio arqueológico y ecológico de Mérida. De esta manera han sido planteados proyectos con objetivos como (Ligorred, 2009: 519):

- Promover un crecimiento urbano acorde con la escala cultural de los pueblos y ciudades de Yucatán para una mejor calidad de vida
- Favorecer la investigación arqueológica, lograr mejores condiciones laborales para los nuevos arqueólogos, impulsar la valoración del pasado maya y poner el conocimiento académico al servicio de la sociedad
- Integrar los vestigios prehispánicos al desarrollo urbano de las poblaciones actuales a través de nuevos espacios públicos dignos
- Incrementar de manera considerable la demanda de Yucatán como destino cultural y turístico, nacional e internacional

En 2009 Ligorred destacó entre los resultados haber favorecido la planeación en el municipio, además el departamento creado se hizo cargo de la actualización de la base de datos que ofrecía el Atlas arqueológico del estado de Yucatán e instrumentó un banco de información para contribuir a los estudios arqueológicos de patrón de asentamiento. Esta dependencia también elaboró un catálogo de 115

zonas arqueológicas a través del cual se realizó un diagnóstico de su estado, uso de suelo y vocación. Al menos 23 zonas se hallaron urbanizadas y 71 fueron identificadas en abandono, contaminadas, saqueadas o en riesgo de incendio.

El proyecto generado a partir de la creación de la dependencia en cuestión se hizo extensivo a las distintas áreas del municipio para un mejor diagnóstico arqueológico y conocimiento de diferentes problemáticas. Fueron seleccionados T'Ho en el Centro Histórico, los sitios de la mancha urbana, las zonas de las áreas naturales protegidas del Parque Nacional Dzibilchaltún y de la Reserva Cuxtal, así como los asentamientos prehispánicos en las poblaciones rurales y terrenos ejidales (Ligorred, 2009:523).

Las propuestas a partir de lo que se está haciendo en Mérida en materia arqueológica giran en torno a (Ligorred, 2009):

- Establecer políticas precisas de conservación y protección de los asentamientos prehispánicos
- La elaboración de un inventario en constante actualización dispuesto a incorporarse a los planes de desarrollo
- Acrecentar la competencia municipal en el campo del patrimonio arqueológico para que sea económicamente rentable y sustentable en las localidades del municipio y de toda la entidad
- Cuidar la imagen urbana y promover como función primaria de los municipios la conservación de las zonas arqueológicas existentes en cada parte del territorio

La intervención municipal en el ordenamiento territorial para la conservación de las zonas arqueológicas ubica a la arqueología como una trinchera muy importante para cuidar el crecimiento ordenado de las ciudades, en este caso de Mérida. El respeto y conocimiento del patrimonio arqueológico no permitiría que la urbanización avance sobre suelo que es valorado entre la población y atendido por sus autoridades, a pesar de que su protección jurídica no sea oportunamente atendida por las instancias federales correspondientes.

Finalmente de lo que se ha tratado de exponer en este capítulo, los casos presentados son una muestra de que la conservación del patrimonio arqueológico necesariamente está ligada al territorio y al conocimiento más amplio que se pueda

aprender de él. La interacción de diferentes elementos en un territorio determinado, como su urbanización, las actividades económicas, las características de su gobierno, la interacción de los habitantes, entre otros, es clave para trazar estrategias de conservación, para mejorar las delimitaciones y los registros.

Asimismo, como una síntesis del contenido de esta primera parte de la investigación se considera importante focalizar el suelo arqueológico como concepto en contraste con la conceptualización de la cual han dependido las formas de protección al patrimonio arqueológico, sobre todo frente a los procesos de urbanización, como se expone la siguiente sección.

Cierre de la primera parte

Hablar de suelo arqueológico: una propuesta para articular conceptualmente el desarrollo urbano con la conservación del patrimonio arqueológico inmueble

El territorio es la principal articulación entre las ciudades recientes y las ciudades prehispánicas o lo que queda de ellas. Es necesario enfatizar que el territorio es el referente teórico y empírico que articula todo, aún cuando las disciplinas se encarguen de diferenciar el conocimiento.

Durante las tres últimas décadas los procesos de urbanización en México han contribuido a que múltiples asentamientos prehispánicos, a pesar de estar protegidos y ser valorados como patrimonio cultural; sean amurallados, ocupados o totalmente reemplazados por usos urbanos actuales. Este es un problema plenamente reconocido entre especialistas, como se pudo observar en los ejemplos de conservación a los que se ha recurrido en el capítulo anterior.

Sobre este problema en el territorio, García (1993:57) advirtió en su momento que tal vez debía dejarse de considerar “como enemigos a los procesos de cambio actuales: el desarrollo urbano, la mercantilización, las industrias culturales y el turismo” y considerar esas ‘amenazas’ como contextos que deben ser aceptados “no sólo por ser las condiciones en que existen hoy los bienes históricos, sino porque contribuyen a repensar qué debemos entender por patrimonio y por identidad nacional”.

Se concuerda con García en que esos procesos de cambio efectivamente se han traducido en las circunstancias actuales de los bienes históricos, y en este caso arqueológicos, además de que en definitiva esta condición no le es indiferente a la valoración o minusvaloración de aquello que se considera patrimonio cultural, cuestión que también forma parte del planteamiento del problema en esta investigación. Sin embargo, la sugerencia del autor no contempló la posibilidad de que esos procesos de cambio sean ‘normales’ y asumidos sin cuestionar que sean beneficiosos, adecuados o perjudiciales, planeados o no.

Desarrollo urbano, crecimiento urbano y urbanización no son sinónimos. El desarrollo urbano representa un conjunto de condiciones que se busca cumplir en las ciudades para priorizar el bienestar de la población con un crecimiento urbano medido y sustentable. Esas condiciones al menos involucran usos estratégicos del suelo, disciplina urbanística, planeación, políticas públicas vinculadas al territorio y una adecuada regulación por parte del Estado sobre los factores que inciden en los procesos de urbanización, como la economía. La realidad es que las condiciones en que existen hoy en día los bienes históricos y arqueológicos no corresponde con el desarrollo urbano. De ser así, posiblemente el planteamiento de este trabajo sería distinto.

La circunstancia territorial en México se trata más bien de una condición de crecimiento urbano en donde los procesos de urbanización han sido orientados, entre otros factores, por los mecanismos —formales e informales— de acceso al suelo urbano y éstos a su vez por la actuación imperante del mercado que utiliza y aprovecha el suelo en función de la ganancia inmobiliaria y no en función de las necesidades de la sociedad. Como consecuencia, en realidad se enfrenta una crisis en el territorio debido a la expansión del espacio construido, un mosaico de desigualdades sociales y afectaciones severas a la naturaleza además de una baja capacidad de parte del Estado para enfrentar la situación y marcar límites a la intromisión del mercado.

En este contexto hoy en día el suelo es primero que nada una mercancía, la propiedad de alguien y un medio para capitalizarse en un sistema económico que ve con buenos ojos la acumulación. Incluso quienes enfrentan grandes dificultades para costear esa mercancía, llegan a soportar y reivindicar la propiedad como un

factor de seguridad e inclusión social, una situación de necesidad que no deja de ser oportunidad de negocio para agentes inmobiliarios y constructores (Fernández, 2012).

En consecuencia, todo aquello que vaya en contra de la ganancia inmobiliaria, trata de ser anulado, como la protección legal de las zonas arqueológicas y su proceso de conservación, que restringen aplicar la máxima constructibilidad y ocupación de un predio. En suma, los procesos de urbanización caracterizados por la concepción del suelo como mercancía, representan un campo de mínimas posibilidades para la conservación de las zonas arqueológicas porque incluso estos antiguos asentamientos y su entorno inmediato se han vuelto otra alternativa de suelo para mercantilizar y urbanizar, a pesar de estar delimitados y protegidos legalmente por iniciativa del Estado.

No obstante, es la protección de las zonas arqueológicas la que también representa diversos inconvenientes como se revisó en el capítulo dos. Uno de ellos es que se pretenda proteger una zona de monumentos arqueológicos sin decidir de manera contundente sobre las condiciones de tenencia de la tierra. La protección se establece a través de una herramienta legal declarativa que apela a la buena voluntad de la sociedad para conservar aquello que el Estado ha decidido considerar como parte del patrimonio arqueológico nacional, sin considerar los intereses y necesidades que la sociedad pueda anteponer a la conservación de una zona arqueológica.⁴⁴

Esta cuestión trae a colación nuevamente que el suelo de las zonas arqueológicas sea urbanizado como cualquier otro pedazo de suelo. Al respecto los intereses y las posibilidades de acceso de diversos actores en torno a este recurso y el manejo de éste como mercancía, proporcionan un marco de referencia para cuestionar de manera fundamentada la efectividad de la política cultural que el Estado ha mantenido por más de cuarenta años.

Otro inconveniente está representado en las características de las normas que componen el marco legal en materia de patrimonio cultural. En el marco de opiniones personales en esta investigación, que esas normas no formen un solo

⁴⁴ Las motivaciones y las consecuencias detrás de las decisiones que el Estado toma sobre el patrimonio arqueológico como el turismo o los espectáculos de luz y sonido no son contempladas en esta investigación.

cuerpo compacto y preciso que facilite su conocimiento, difusión, aplicación y cumplimiento; puede contribuir a que exista un margen de elusión legal y una actuación tardía por parte de las autoridades responsables y en consecuencia mayor destrucción.

Además, se ha observado que muchas de las decisiones que se han tomado sobre la conservación del patrimonio arqueológico han sido complementarias al marco legal de protección y muchas de ellas, a pesar de haber tenido resultados positivos comprobables, no han sido totalmente institucionalizadas y tomadas en cuenta para contribuir con mejoras o espacios de discusión para la LFMZAAH (1972).

Un inconveniente más es la falta de actores clave como especialistas y mecanismos concretos de coordinación con los gobiernos locales para dar continuidad al cumplimiento de la protección legal declarativa a través del tiempo, sobre todo frente a la transformación del territorio. Nuevamente, es importante reconocer que sin la intervención de la pauta Estatal y sus instituciones especializadas, la adversidad para conservar el patrimonio sería mayor. Sin embargo la participación de los gobiernos locales podría mejorar si a pesar de su alta o baja capacidad para gestionar el ordenamiento territorial, existiera un monitoreo constante de parte de los departamentos y delegaciones competentes en el INAH así como una formación profesional estrechamente vinculada al servicio público.

Estos inconvenientes se conjugan al considerar que frente a la urbanización se deba mantener una zona de monumentos arqueológicos en las mejores condiciones posibles y concretamente en orden respecto al suelo que la contiene y el paisaje cultural del que forma parte.

Reconocer las implicaciones que hay de por medio al señalar que la urbanización es uno de los principales motivos para conservar el patrimonio arqueológico no es algo unidimensional, sobre todo porque la definición de ese problema debe estar acompañada de soluciones y la efectividad de esas soluciones depende tanto de la propiedad como de los usos del suelo y al menos, la suma de voluntades para intervenir en el tema.

Aunque parezca obvio, la conservación requiere en principio voltear a mirar el suelo y entender que por más que una zona arqueológica necesite ser delimitada para ser protegida y respetada, esto por ningún motivo significa conservarla, mucho menos al tratar de aislarla y separarla por completo en espera de que los procesos de urbanización que predominan en la actualidad ocurran por sí solos de manera ordenada y no afecten el patrimonio arqueológico. Más aún en aquellos casos en los que se pretenda dar usos al suelo que contravengan la permanencia de la zona en el territorio y su identificación por parte de la sociedad, como la disposición de viviendas o los inmuebles de cadenas comerciales.

El suelo como referente teórico y empírico es fundamental para la arqueología al recorrerlo y excavarlo como herramienta de investigación, contexto y base material de todos los hallazgos. El suelo de las zonas arqueológicas por añadidura forma parte de su valoración como patrimonio cultural y el conflicto de su propiedad puede representar por si solo un camino para explorar directamente la valoración que la sociedad hace de las zonas arqueológicas y su conservación e incluso cuestionar si la importancia de un nuevo uso urbano es realmente útil o necesario y supera el valor de las zonas arqueológicas.⁴⁵

En este sentido, hablar de suelo arqueológico puede representar varias ventajas, en esta oportunidad al estructurarlo de acuerdo con el uso de suelo urbano porque el suelo arqueológico es susceptible de camuflarse con un contexto urbano cercano; tal vez urbanizarse, transformarse y perderse por completo.

Es primordial conocer la dinámica que hay en el contexto en el que se encuentra inmersa toda zona arqueológica. Tal vez no haya un método infalible para predecir nuevos hallazgos, pero si es posible adquirir nuevas herramientas teórico-conceptuales y prácticas para observar como cambia el territorio, como es habitado por los más pobres y vulnerables, como se gentrifica, como se ocupa para el comercio o como es perjudicado por la violencia, por ejemplo, entre otras cuestiones. Entender las problemáticas y tendencias sobre suelo urbano puede contribuir a mejorar la capacidad de predecir y establecer mejores mecanismos para conservar y valorar el patrimonio arqueológico.

⁴⁵ "Sólo se valora lo que se conoce y sólo se conserva lo que se valora".

Una problemática en particular asociada a los mecanismos informales para acceder al suelo urbano es la irregularidad. Este fenómeno, como se revisó en el primer capítulo, de acuerdo con Connolly (2008) implica al menos dos pautas de transgresiones, una sobre propiedad por falta de escrituración o una escrituración incorrecta y otra sobre el proceso de urbanización por incumplimiento de normas sobre requerimientos ambientales para la localización de inmuebles, uso, ocupación, subdivisión y construcción.

Haber abarcado el fenómeno de la irregularidad al desarrollar los procesos de urbanización corresponde a las características que se conjugan en la urbanización del suelo arqueológico y que coinciden en las transgresiones sobre escrituración, que como en el caso de las zonas arqueológicas de Oaxaca hacen más complejo el proceso de unificación de propiedad para la protección legal de cada zona y su conservación de acuerdo con la poligonal que la delimita.

La urbanización en una zona arqueológica vista desde la irregularidad, deja entrever que el suelo arqueológico ha sido una alternativa para acceder también a una vivienda o a un terreno como forma de capitalización. La falta de un arreglo en la escrituración entre propiedad y protección legal de la zona puede representar otro tipo de irregularidad.

Asimismo, al tratarse de la urbanización de suelo arqueológico, en el que por ley no se puede aplicar la máxima constructibilidad y ocupación, cualquier inmueble que esté asentado sobre ese suelo incurre en transgresiones en principio por su localización además por su uso, ocupación, subdivisión y construcción.

En este sentido, una aproximación a la valoración del patrimonio arqueológico desde la irregularidad también podría ser de utilidad para reflexionar en torno a decisiones en arqueología y sobre conservación cada vez más éticas, sobre todo cuando ocurre una vinculación tan estrecha con la desigualdad social.

Por lo tanto, con base en lo que hasta aquí se ha expuesto, el suelo arqueológico como referente teórico y empírico parece aproximarse a través de múltiples dimensiones a una revalorización del patrimonio arqueológico acorde con el contexto urbano y sus precariedades, contexto que es tendencia en México.

El suelo arqueológico se aproxima a una valoración que va más allá del uso de la arqueología y sus monumentos como símbolos nacionales; que reconoce su valor

para la investigación científica y en la propia importancia de la historia nacional. Y a pesar de todo eso, hablar de suelo arqueológico pone en la mira que la arqueología en el país, está más vinculada a la vida cotidiana de lo que se piensa y en ese sentido el suelo arqueológico es la expresión de un patrimonio vivo, sobre el cual la sociedad ha ido decidiendo si lo urbaniza o lo conserva y por qué.

Sirvan estas primeras reflexiones en torno al suelo arqueológico para apuntalar una definición de este término y su propuesta de inclusión en la normatividad, dentro de las conclusiones de esta investigación, después de haber revisado el marco legal sobre el territorio y el análisis del caso de estudio elegido.

Segunda parte

Revisión de los instrumentos normativos sobre el territorio en México

Introducción

A partir de la primera parte de esta investigación, es posible dimensionar algunos aspectos de la complejidad que representa el hecho de que en México, el crecimiento de las ciudades afecte la protección del patrimonio arqueológico además de que haya escasas decisiones concretas sobre la conservación a largo plazo del cuantioso y diverso suelo arqueológico en el país.

La conservación del patrimonio arqueológico inmueble, más allá de estar orientada por algunos actores específicos e instituciones; entre otros temas, es una cuestión de ordenamiento territorial. Al hablar de territorio, es preciso mencionar que sin desestimar la importancia de lo que ocurre en el campo (y de la conservación arqueológica en ese contexto), el marco de referencia que es de interés en esta investigación es el de los procesos de urbanización y ante la condición urbana predominante en México, actualmente se advierte que al hablar de territorio, se habla de ciudades.

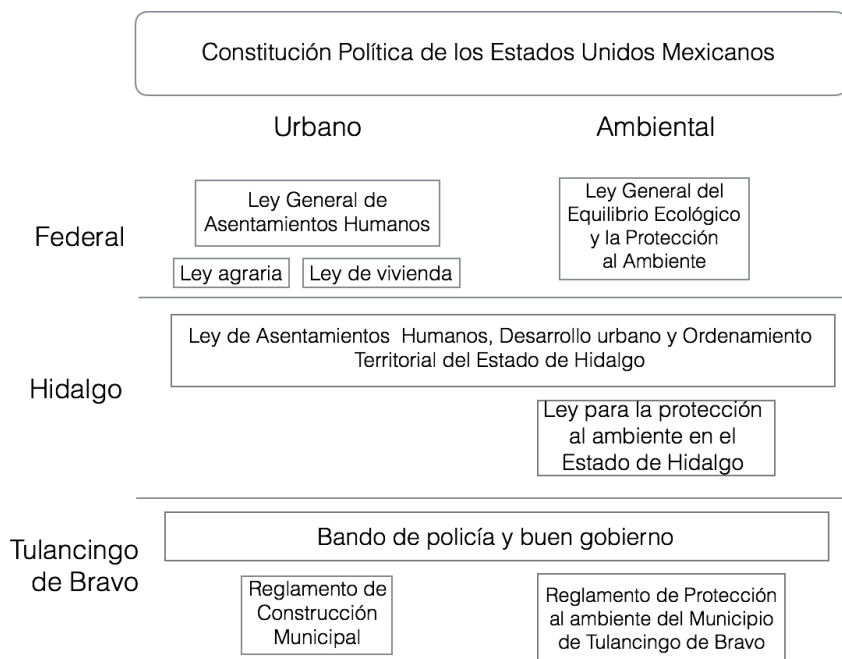
Al pensar en la ocupación urbana actual del suelo de una zona arqueológica delimitada, legalmente protegida y declarada, valorada pero a la vez tomando en cuenta los inconvenientes sobre su conservación; invariablemente se requiere observar el marco legal que hoy en día asienta las bases para enfrentar la

problemática territorial que fue abordada en los capítulos anteriores de este trabajo. En este sentido, es una de las finalidades de este capítulo revisar el conjunto de disposiciones que conforman ese marco legal vigente a nivel nacional y local (estatal y municipal).

Conforme al sistema legal mexicano y para efecto de esta investigación se consideran las disposiciones e instrumentos que en el marco del ordenamiento territorial involucran desarrollo urbano (urbano), protección al ambiente y equilibrio ecológico (ambiental) y coordinación estratégica (planeación). Concretamente la planeación será parte de la síntesis de reflexiones finales que corresponden al cierre de esta segunda parte del trabajo.

El método territorio-totalidad explicado antes, enmarca el análisis sobre la legislación, que atiende un periodo determinado de la realidad social, cultural, económica, territorial y ambiental, aunque haya diferencias en el énfasis de su materia y dificultades para definir ajustes ante cambios sociales altamente transformadores. Al respecto la revisión que se hace del marco legal considera principalmente los aspectos que se exponen en el siguiente Figura 5.

Figura 5. Normatividad revisada en este capítulo



Fuente: Elaborado con base en el marco legislativo consultado

Como se observa en el esquema aquí son revisadas las normas y disposiciones que tienen incidencia directa y tangencial en el caso de estudio que se desarrollará en el cuarto capítulo y que corresponde al municipio de Tulancingo de Bravo, en el estado de Hidalgo en donde se localiza la zona de monumentos arqueológicos conocida como Huapalcalco.

La lectura de las normas en cuestión también está orientada a identificar aquellas facultades e instrumentos que han sido planteados dentro de este marco legal con el propósito cercano o preciso de contribuir a la protección del patrimonio arqueológico inmueble, cuestión que permitiría insistir en las características sustanciales del suelo arqueológico, concepto analizado anteriormente.

Cabe señalar que no es el propósito de este capítulo reproducir textualmente cada uno de los instrumentos legales y de planeación consultados. No obstante, se cita y se sugiere confrontar una serie de artículos y términos empleados, cuya selección obedece a los criterios metodológicos y temáticos de esta investigación.

El cierre de esta segunda parte en el trabajo de investigación corresponde a tres líneas de reflexiones que complementan la revisión del marco legal: a) un vínculo temporal-conceptual, b) el territorio legalmente fragmentado que es hilo conductor en la planeación y c) las posibilidades de conservación del suelo arqueológico, en este caso de la zona de monumentos arqueológicos Huapalcalco.

Con base en esta última parte se pretende dar paso al caso de estudio, abordado ampliamente en el siguiente capítulo.

Capítulo 3

Marco legal e instrumentos de planeación

3.1.1 La propiedad de la tierra y el desarrollo urbano

La propiedad de la tierra es un factor determinante en la transformación del territorio, observable a través de los procesos de urbanización y en la conservación del patrimonio arqueológico, ejemplos comprendidos en el planteamiento de esta investigación.

Acceder a la tierra es un derecho que contempla la decisión del propietario sobre cuándo y en qué ocupar su predio. Por otra parte, la propiedad representa la condición que, entre otras circunstancias, limita que unas personas puedan acceder a la tierra y otras no. Esta condición también define que sea establecido un costo de por medio para la tierra y a su vez, que existan mecanismos para acceder a ella, como el mercado.

La principal norma que regula la propiedad de la tierra (el agua y los bosques) es el artículo 27 constitucional. Este establece que la Nación es la propietaria original y tiene el derecho de transmitir la tierra a los particulares para constituir la propiedad privada. También le corresponde el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público con el fin de regular su aprovechamiento a

favor del beneficio social, así como también proceder con expropiaciones mediante indemnización según sea requerido.⁴⁶

El arraigo hacia la tierra en México ha sido una constante histórica. La base de los planteamientos originales del artículo 27 se concentró en el proyecto político y social del Congreso Constituyente de 1916-1917 y en los ideales de las luchas sociales agrarias que lo antecedieron y que llevaron al país al estallido de la Revolución en los albores del siglo XX. En aquel entonces la propiedad de la tierra constituía la relación social de producción fundamental en el conjunto de la sociedad mexicana y por lo tanto, la institución central para el desarrollo económico porque la tierra agraria era predominante en el territorio además de ser el principal medio de producción y la agricultura, la actividad productiva más importante en México (Azuela, 1989).

Actualmente, y a partir de las reformas al artículo 27 y la Ley Agraria en 1992, es reconocida la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y se protege su propiedad sobre la tierra, que puede ser explotada colectivamente y tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas, de acuerdo con la fracción VII del mismo artículo y el título tercero de la Ley Agraria. Conforme a estos estatutos, sus reglamentos internos y su asamblea, se señala que tanto comuneros como ejidatarios tienen derecho, regulado por la ley, para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de la tierra; como otorgar su uso a otros actores sociales.

Vinculadas las decisiones de los ejidatarios al ordenamiento del desarrollo urbano, y como se mencionó antes en esta investigación, la cuestión ejidal se ha posicionado como uno de los principales motivos para la expansión acelerada de las ciudades en el país (Salazar, 2012). Dejó de dársele un uso agropecuario a la tierra ejidal en las periferias de las ciudades y comenzó a ser frecuente su disposición para compra-venta, ocupación y urbanización al margen de un orden territorial y a pesar de que la Ley Agraria (artículo 2) contempla los ajustes que dispongan la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás leyes aplicables, en el marco de las facultades otorgadas a los

⁴⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), Título primero, Capítulo 1 de los derechos humanos y sus garantías, Artículo 27, párrafos primero, segundo y tercero.

estados y municipios para establecer adecuadas provisiones, delimitar los usos, reservas y destinos de la tierra.

La Ley General de Asentamientos Humanos —en adelante LGAH— por su parte, constituye el marco específico de la legislación nacional en materia de regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano.⁴⁷ Entre sus objetivos está mejorar el nivel y la calidad de vida de la población mediante el establecimiento de las normas básicas para regular una distribución equilibrada y sustentable de los centros de población y sus actividades económicas en el territorio nacional atendiendo lo que marca la Constitución.⁴⁸

Esta ley ocupa una terminología específica en la que, por ejemplo, no están contempladas las ciudades y los procesos de urbanización. Como una unidad básica se hace referencia a “conglomerados demográficos en un área físicamente localizada, envolviendo sus elementos naturales y obras materiales”, al hablar de asentamientos humanos. Mientras que un centro de población es el área constituida por zonas urbanizadas, zonas no urbanizables, las que se reserven para su expansión y las que se provean para la fundación de esa área.⁴⁹

El desarrollo urbano es entendido dentro de la LGAH como “el proceso de planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población” en dónde a su vez la conservación se expone como la “acción tendente a mantener el equilibrio ecológico y preservar el buen estado de la infraestructura, equipamiento, vivienda y servicios urbanos, incluyendo sus valores históricos y culturales”.⁵⁰ Estos conceptos son importantes al ser la base de la que depende la aplicación y el cumplimiento de las regulaciones correspondientes.

En contraste dentro de la misma ley, el crecimiento es definido como “la acción tendente a ordenar y regular la expansión física de los centros de población”.⁵¹

⁴⁷ Esta ley fue discutida y aprobada en 1976 derivado de una serie de reformas y adiciones a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución. Sin embargo, el texto de 1976 fue derogado y suplido en 1993. Su promulgación significó una importante primera aproximación al tema de la propiedad inmobiliaria urbana, atendido como prioridad en el escenario político.

⁴⁸ LGAH (1993), Capítulo primero Disposiciones generales, en sus artículos 1º y 3º; <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/133.pdf>> [Última consulta: 21/11/2015].

⁴⁹ LGAH (1993) Capítulo primero Disposiciones generales, Artículo 2º Fracciones II y III.

⁵⁰ Artículo 2º Fracciones V y VIII

⁵¹ Artículo 2º Fracción VI

Como se ha manifestado en otras secciones de esta investigación, crecimiento urbano y desarrollo urbano no son sinónimos. El uso del término 'crecimiento' en la ley se aprecia como una acción deseable; que las ciudades crezcan, que se expandan. No obstante, como se ha revisado en el primer capítulo de este trabajo, en el crecimiento hay cabida para la distorsión, sobre todo cuando se inmunizan las prácticas de los mercados de suelo, los vacíos urbanos, las prácticas especulativas o un uso de suelo que privilegia el comercio y la oferta de servicios fragmentando socialmente el territorio.

Es en estas últimas condiciones donde se vuelve a encontrar la propiedad privada y el ejercicio de su derecho. En torno a su regulación en los centros de población y para cumplir con lo que marca el artículo 27 (párrafo tercero) constitucional, la LGAH (1993) señala que la propiedad de bienes inmuebles en dichos centros “estará sujeta a las provisiones, reservas, usos y destinos que determinen las autoridades competentes, en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables”⁵². Por lo tanto, cualquier área y predio de un centro de población, “cualquiera que sea su régimen jurídico, están sujetos a las disposiciones que en materia de ordenación urbana dicten las autoridades conforme a esta ley y demás disposiciones jurídicas aplicables”.⁵³

Para evitar una utilización compulsiva del suelo y procurar el desarrollo urbano, se establece que no surtirán efecto los actos sobre la propiedad así como las autorizaciones o licencias que contravengan la propia ley. Asimismo, se señala que quienes propicien la ocupación irregular de áreas y predios en los centros de población serán sancionados. En este aspecto, de acuerdo con el contenido de los primeros capítulos, podría decirse que la ley ha sido rebasada. Por otra parte la ley también señala que en relación a las construcciones o aprovechamientos de inmuebles que transgredan las pautas del desarrollo urbano la población puede exigir medidas de seguridad y sanciones.⁵⁴

⁵² LGAH (1993) Capítulo Quinto De las regulaciones a la propiedad en los centros de población Artículo 27

⁵³ LGAH (1993) Artículo 28

⁵⁴ LGAH (1993) Capítulo noveno sobre el control del desarrollo urbano Artículos 53, 55, 57 y 60

Estas cuestiones a su vez deben enfrentar un ordenado aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria y la regulación del mercado de los terrenos y la vivienda, como se especifica en el artículo 3º de la ley.⁵⁵

Al respecto, otro elemento legal que se debe tomar en cuenta aquí es la Ley de Vivienda (2006) reglamentaria del artículo 4º de la constitución. Su propósito es “establecer y regular la política nacional, los programas, los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa”.⁵⁶ Ésta es la que cumpla con las disposiciones jurídicas en materia de asentamientos humanos, construcción, salubridad, espacios habitables, seguridad jurídica de la tenencia y prevención de desastres.⁵⁷

La aplicación tanto de la Ley de vivienda como de la LGAH y el logro de sus objetivos de parte de los distintos ámbitos de gobierno y en el territorio, depende del diseño de planes y programas de desarrollo urbano que, en el marco del Sistema Nacional de Planeación, representan los instrumentos necesarios cuyo adecuado entendimiento y cumplimiento, pueden conducir a los acuerdos y acciones que benefician a la población sin dejar de lado el ordenamiento territorial.

En este sentido, la planeación es el instrumento clave (con fundamento en el capítulo tercero de la LGAH) y una constante entre todos los elementos que conformar el marco legal sobre el territorio, como podrá apreciarse más adelante. A través de los planes y programas es posible observar el diagnóstico del territorio o una región, la coordinación de distintos actores y programas sociales, la programación de acciones e intervenciones necesarias para el ordenamiento territorial, que favorezcan la relación adecuada entre zonas de trabajo, vivienda y recreación, lo que implica una adecuada estructuración interna de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos.

La participación social es muy importante y también es contemplada por la LGAH, en cuanto a que sea vigilado el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo urbano. Aunque la ley podría ser más específica, la participación social también comprende el control en los usos y destinos de áreas y predios, el

⁵⁵ LGAH (1993) Capítulo primero Disposiciones generales Artículo 3º Fracciones XV y XVI.

⁵⁶ Ley de vivienda (2006) Título primero De las disposiciones generales Capítulo único Artículo 1º Primer y tercer párrafos.

⁵⁷ Ley de vivienda (2006) Artículo 2º

mejoramiento de la vivienda, la preservación del ambiente y la protección del patrimonio cultural de los centros de población.⁵⁸

Finalmente, en cuando al tema de la conservación del patrimonio arqueológico inmueble, puede advertirse que este es abordado dentro de la LGAH (1993) aunque sin especificar de qué tipo de patrimonio cultural se trata, en relación a cuestiones importantes como la regulación a la propiedad y en cuanto a la participación social. Pero sobre todo es evidente el reconocimiento de que el patrimonio cultural está presente en el territorio, representa un valor digno de ser protegido y que por lo tanto está sujeto a regulaciones así como a consecuencias por no aplicar esas regulaciones.

Conforme a la concurrencia y coordinación de autoridades es claro el señalamiento de que los estados deben participar, de acuerdo a lo que marca la legislación federal y local, en la protección del patrimonio cultural y del equilibrio ecológico, de la misma manera en que lo debe hacer para la constitución y administración de reservas territoriales y la regularización de la tenencia de la tierra urbana.⁵⁹

En relación al fomento del desarrollo urbano, es parte de gran tema el fomento de los tres niveles de gobierno a la coordinación y concertación de acciones e inversiones entre los sectores público, social y privado para, entre otras cuestiones, proteger el patrimonio cultural de los centros de población, de acuerdo con el artículo 51, fracción VI.

Nota sobre la nueva Ley General de las Ciudades y del Territorio

En cuanto a la vigencia de la LGAH (1993) cabe mencionar, antes de continuar con los siguientes apartados, que ésta se encuentra en un momento crucial en su historia y en la legislación nacional. Hoy en día se habla cada vez con mayor consistencia del proceso de expedición de una nueva ley que sustituya y actualice a la LGAH (1993). Por ello es preciso hacer mención del trabajo que diversos especialistas han desarrollado durante la última década y en años recientes para que este planteamiento sea posible.

⁵⁸ LGAH (1993) Capítulo séptimo De la participación social Artículo 49 Fracciones I-IX.

⁵⁹ LGAH (1993) Capítulo segundo, Artículo 8, Fracción VIII

La nueva ley en cuestión se denomina Ley General de las Ciudades y del Territorio.⁶⁰ Su dictamen reúne las diversas iniciativas y motivos presentados durante los últimos años, que involucran algunos aspectos conceptuales importantes.

Detrás de este nuevo proyecto de ley están las iniciativas que sugirieron fundamentalmente la definición de zonas de riesgo, en relación con los asentamientos irregulares (y la vulnerabilidad de la población frente a los efectos materiales de los fenómenos naturales), así como la necesidad de plantear sanciones a quienes propicien o permitan ese tipo de ocupación. Esto es importante con miras a ese gran cambio que se espera en la LGAH (1993) pues la legalidad no ha sido precisamente un referente ético. Se han pasado por alto lagunas o temas en la ley directamente relacionados con los derechos humanos pero que han favorecido intereses particulares.⁶¹

Por otro lado a través de esta iniciativa de ley se solicita que desde la constitución se hagan los ajustes pertinentes en temas como la regulación de la propiedad de la tierra que no ha sido sinónimo de priorizarla como un derecho. Su regulación debe corresponder con el beneficio social y con observar que importe a quienes gobiernan y a toda la sociedad, el uso que se le dará a la tierra y que comprende en dónde estarán ubicadas las viviendas, los comercios y los servicios, por lo tanto hacia dónde crecerán las ciudades y hacia dónde no deberían hacerlo.

Regular la propiedad representa un medio para evitar (y tal vez corregir) distorsiones en el crecimiento urbano, como la desigualdad, problemas de movilidad, mayores riesgos frente a los fenómenos naturales, daños irreversibles al ambiente, falta de espacios públicos y como se ha planteado, deterioro progresivo de lugares valorados como patrimonio arqueológico o histórico.

La Ley General de las Ciudades y del Territorio (LGCT) también tiene como fundamento el hecho de que sea necesaria una reforma integral sobre desarrollo urbano con garantías para la existencia de asentamientos humanos más equitativos, ordenados y competitivos. Es a partir de esta reforma urbana que podrían y

⁶⁰ Dictamen que presentan las comisiones unidas de desarrollo urbano y ordenación territorial; de desarrollo municipal; de vivienda; de estudios legislativos, segunda. Por el que se expide la Ley General de las Ciudades y el Territorio (2014).

⁶¹ Dictamen... (2014) CONSIDERACIONES

deberían ser formadas las herramientas necesarias para regular el fenómeno metropolitano, para orientar políticas de suelo y vivienda digna, para fortalecer un sistema de planeación moderno y participativo con garantías para una aplicación eficiente y desde el ordenamiento del territorio.⁶²

Esto último lleva a una observación relevante y es la necesaria congruencia entre los diversos ordenamientos que regulan el territorio, en este caso lo urbano y lo ambiental, que hasta el momento son legalmente tratados como temas apartados y a través de instrumentos de planeación distintos.

El momento de una posible transición entre la LGAH (1993) y la LGCT proporciona la referencia para observar que se debe enfatizar (y recuperar) la responsabilidad del Estado en la conducción de los procesos urbanos para que oriente y controle a los mercados inmobiliarios y facilite el acceso a vivienda digna (planeada, construida en entornos completamente urbanizados y cerca de los centros de empleo) para que la población disfrute de la función social de la ciudad, de la tierra y de la propiedad. Mientras tanto se observa la ausencia de esa base argumentativa en la LGAH.

Por otra parte, en materia de planeación, ésta es una constante entre los lineamientos que conforman el marco legal federal y local como un instrumento de acuerdos sobre qué es lo que se requiere en una ciudad o región, las estrategias para establecer cómo se conseguirán, con qué recursos y para quién se han trazado los objetivos. En este sentido un cambio significativo en la transición de la LGAH hacia la LGCT es la armonía entre la planeación y el ordenamiento de los asentamientos humanos.

Mientras tanto y a la espera de la promulgación de esta nueva ley o cualquier otro cambio importante en la legislación urbano-territorial la expectativa plantea hoy en día a la sociedad que otra legislación es apremiante y sobre todo, posible. Esto no sólo en materia urbana (en la cual concurren diversos intereses, problemas, voluntades, el futuro de las ciudades, de la economía, la política, etc) también en materia de protección para las zonas arqueológicas.

⁶² Dictamen... (2014) CONSIDERACIONES

3.1.1 Normatividad local sobre ordenamiento territorial y desarrollo urbano

Ahora bien, después de haber revisado algunos elementos de la legislación federal es importante revisar en el siguiente apartado la continuidad y coordinación en la normatividad que se encarga de regular en materia de propiedad y desarrollo urbano en el gobierno local que para efecto de esta investigación se trata del estado de Hidalgo y el municipio de Tulancingo.

Normatividad estatal

De acuerdo con la Constitución federal (1917) y la LGAH (1993) en Hidalgo debe cumplirse con la reglamentación del uso del suelo de acuerdo con la vocación productiva de la tierra y con garantías sobre el bienestar social.⁶³

Por su parte, en la Constitución Política del Estado de Hidalgo (CPEH) de 1920 se establece que para garantizar el interés social, el Estado ejercerá sus facultades para fijar el uso y destino de la tierra con la finalidad de que los asentamientos humanos cumplan con el contenido del Plan Estatal de Desarrollo y con la planeación del desarrollo urbano. Asimismo, es una facultad y obligación del gobernador “planificar y regular el crecimiento de los centros urbanos, otorgando los servicios necesarios” para la sana convivencia y el desarrollo pleno de la población.⁶⁴

Por otra parte, el estado de Hidalgo cuenta con una Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial (LAH DUOTEH, 2007). De manera general, esta legislación fija las pautas para regular, controlar y vigilar las acciones urbanas y definir las condiciones de la participación ciudadana. Considera para el estado de Hidalgo diversos instrumentos de gestión, regulación, inducción, concertación y coordinación de los agentes públicos, sociales y privados en la materia así como la intervención de la Secretaría de Obras Públicas, Comunicaciones, Transportes y Asentamientos de acuerdo con las facultades que dicta la federación y en coordinación con los municipios hidalguenses.

⁶³ Constitución Política del Estado de Hidalgo (1920) Título segundo De las garantías individuales y sociales Capítulo único Artículo 10 Único párrafo.

⁶⁴ CPEH (1920) Capítulo II Del poder ejecutivo Sección II De las facultades y obligaciones del gobernador Artículo 71 fracciones XLIII, XLIV, XLV .

Puede decirse que uno de los ejes rectores en la LAH DUOTEH (2007) es la conformación de un Sistema Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano mediante distintos programas como:⁶⁵

- El Programa Estatal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial
- Los programas de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de Zonas Conurbadas y Zonas Metropolitanas en las que participe el Estado con una o más entidades federativas de acuerdo con la LGAH (1993).
- Los Programas de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de Zonas Conurbadas y Zonas Metropolitanas dentro del territorio del Estado
- Los Programas Regionales y Subregionales de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial
- Los Programas Municipales de Desarrollo Urbano
- Los Programas de Desarrollo Urbano de los Centros de Población
- Los Programas Parciales y Sectoriales de Desarrollo Urbano

Cada programa debe guardar congruencia entre sí. También debe cumplir con un diagnóstico territorial, la definición de las políticas y otros cursos de acción estratégicos para ordenar la distribución de los asentamientos humanos en concordancia con las condiciones económicas, demográficas, sociales, políticas y culturales del territorio en cuestión y su potencial para el desarrollo. Se deben presentar a su vez, los proyectos estratégicos y los plazos a corto, mediano y largo plazo, para lograr las metas trazadas, así como los mecanismos necesarios para darle seguimiento, evaluación y continuidad.⁶⁶

La participación social desempeña uno de los roles más importantes dentro del sistema al vigilar el cumplimiento de los programas, que deben contemplar la atención de riesgos, la protección del patrimonio cultural, la imagen urbana y la preservación del ambiente. La participación social comprenderá su opinión y asesoría en cuanto a la evaluación, ejecución, prevención, control y atención de

⁶⁵ LAH DUOTEH (2007) Título segundo De la planeación urbana Capítulo primero Del sistema estatal de desarrollo urbano y ordenamiento territorial Artículo 10 Párrafo primero, Fracciones I-VII.

⁶⁶ LAH DUOTEH (2007) Título segundo De la planeación urbana Capítulo primero Del sistema estatal de desarrollo urbano y ordenamiento territorial Artículos 11 y 13 (Fracciones I-IV).

acciones urbanas y en consecuencia la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población en la entidad.⁶⁷

Al respecto, el término acción urbana es empleado para definir:

El proceso de aprovechamiento, acondicionamiento y utilización del territorio para el asentamiento humano, mediante la introducción o mejoramiento de infraestructura, equipamiento y servicios, así como por el fraccionamiento, urbanización, fusión, subdivisión, lotificación, relotificación, edificación, cambio de régimen a propiedad en condominio u otros tendientes a la transformación, uso o aprovechamiento del suelo.⁶⁸

En cuanto a otros términos empleados en esta ley estatal, muchos los comparte con la LGAH (1993). Sin embargo, la LAHDUOTEH incorpora ‘asentamiento humano irregular’, en general para referir un “conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, establecido sin autorización en términos urbanísticos-ambientales de las Autoridades Municipales”.⁶⁹ Es reconocido como parte de un fenómeno frecuente en tierras ejidales, zonas periféricas o suburbanas, cualquiera que sea su régimen jurídico de tenencia de la tierra.

Hallar este término en la ley es importante por tratarse del reconocimiento legal de algo que ocurre al margen de la ley, de manera que esta ley estatal contiene bases conceptuales para enfrentar la problemática real de la irregularidad. La existencia o gestación de este tipo de asentamiento puede ser denunciada por cualquier persona, ante las autoridades estatales o municipales y proceder con desalojos o la suspensión de la obra o compra-venta, según sea el caso.⁷⁰

La ley también alude a una constancia de uso de suelo, un documento expedido por la autoridad en donde se establecen los usos y destinos de un predio con base en su uso actual que no autoriza su modificación o alteración.⁷¹ En el mismo artículo (4º) es abordado el caso de los polígonos de actuación, “áreas delimitadas y

⁶⁷ LAHDUOTEH (2007) Título Segundo Capítulo quinto De la participación social y de sus organismos en el proceso de planeación, Artículo 39

⁶⁸ LAHDUOTEH (2007) Título primero Disposiciones generales Capítulo primero Objeto y definiciones Artículo 4º Fracción I.

⁶⁹ LAHDUOTEH (2007) Artículo 4º Fracción III

⁷⁰ LAHDUOTEH (2007) Sección Quinta De la regularización de la tenencia de la tierra Artículo 93

⁷¹ LAHDUOTEH (2007) Artículo 4º Fracción VI

físicamente determinadas de un territorio en donde se aplicará alguna modalidad del Sistema de planeación para estructurar y ordenar una unidad espacial integral”.⁷²

También dentro de la terminología, el suelo es clasificado en tres tipos: no urbanizable, urbanizado y urbanizable.

El primero se refiere a las “áreas y predios ubicados o no dentro de un asentamiento humano, en donde de conformidad con los programas [de desarrollo urbano] el uso del suelo deberá permanecer inalterable”. El segundo, es el que cuenta con infraestructura, equipamiento y servicios urbanos; éstos edificados en al menos dos terceras partes de su superficie. Los predios que lo conforman pueden ser objeto de reordenamiento o reestructuración. Finalmente el suelo urbanizable es aquel que se reserva “para la expansión o el crecimiento de los asentamientos humanos, conforme a los programas que integran el Sistema Estatal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial [SEDUOT]”.⁷³

Al igual que la LGAH (1993), la ley estatal también indica que las modalidades de la propiedad deben ajustarse a las provisiones, reservas, usos y destinos que se determinen, en este caso, a los programas del SEDUOT. Nuevamente, el derecho de propiedad sobre un predio a pesar del régimen jurídico, deberá ser ejercido con las limitaciones y modalidades que se indiquen en los programas que se expidan. A su vez, la planeación del desarrollo urbano no confiere al propietario del predio, el derecho a exigir indemnización.⁷⁴

En materia de vivienda, se contemplan en un artículo único como objetivos, ampliar las posibilidades de acceso a la vivienda a través de incentivos para reducir los costos de construcción, mejoramiento y conservación, ampliar la cobertura hacia las zonas marginadas, reducir el costo de la vivienda, y promover el desarrollo de sus diversas modalidades.⁷⁵

Por otra parte, un aspecto en el contenido de esta ley, que resulta positivo desde la perspectiva de este trabajo de investigación, es la sección dedicada a la protección del patrimonio natural, cultural e imagen urbana y que coincide con lo

⁷² LAHDUOTEH (2007) Artículo 4º Fracción XXIII

⁷³ LAHDUOTEH (2007) Artículo 4º Fracciones XXXVII, XXXVIII y XXXIX

⁷⁴ LAHDUOTEH (2007) Capítulo primero Instrumentos de regulación del desarrollo urbano Sección primera De la regulación a la propiedad de los centros de población Artículos 47 y 48.

⁷⁵ LAHDUOTEH (2007) Sección novena De la vivienda Artículo 121 Fracciones I-IV.

que marca la LGAH (1993). Aquí se estipula que deben ser consideradas por la ley las políticas y acciones de conservación, preservación, restauración y aprovechamiento sustentable a través de los programas que en ella se establecen, en este caso se desean destacar los siguientes tres incisos: II. Las zonas arqueológicas y poblados típicos, III. Las zonas de valor ecológico y ambiental y V. Las que el ejecutivo declare de interés público para su conservación y protección.⁷⁶

Sin entrometerse en los ordenamientos legales en la materia, entre los propósitos de la LAHDUOTEH (2007) se desea establecer como criterios básicos para mantener, mejorar y proteger el patrimonio natural, cultural y la imagen urbana, los siguientes aspectos:⁷⁷

- “La armonía y compatibilidad en estilo, materiales y forma de las edificaciones que se localicen en su entorno; y”
- “La obligación de los propietarios de edificaciones, de conservarlas en buen estado, servicios, aspecto e higiene, evitando su utilización en actividades incompatibles con su valor histórico, artístico, cultural, natural o arquitectónico”

Además, las zonas y construcciones de valor cultural y natural de los municipios, se contempla, deberán reglamentarse en un Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Centros Históricos. Mientras que al tipo y las características de los anuncios debe hacerseles compatibles y armónicos con el entorno.

De conformidad con lo que establece el marco legal sobre monumentos y zonas arqueológicas, artísticas e históricas, tanto el estado como los municipios, “determinarán las características de los edificios y construcciones que pueden autorizarse en las zonas declaradas como sitios de valor natural, histórico, artístico, arquitectónico y cultural”.⁷⁸ La ley es muy específica en cuestión arqueológica:

Cuando las autoridades estatales, municipales o los particulares pretendan realizar alguna acción urbana y encuentren vestigios de culturas prehispánicas, deberán informar a la Secretaría [de Obras Públicas, Comunicaciones, Transportes

⁷⁶ LAHDUOTEH (2007) Sección Cuarta De la protección del patrimonio natural, cultural e imagen urbana, Artículos 65 y 66.

⁷⁷ LAHDUOTEH (2007) Artículo 67, Fracciones I (incisos a y b) y II

⁷⁸ LAHDUOTEH (2007) Artículo 68 Primer párrafo

y Asentamientos] y al [INAH] para que determine lo que proceda según la legislación en la materia y sus disposiciones reglamentarias.⁷⁹

Esta precisión es muy importante debido a la existencia de zonas arqueológicas dentro del territorio del estado de Hidalgo y la referencia que se hace en relación con las acciones urbanas y su impacto en la modificación del suelo.

Finalmente y de manera general en la LAH DUOTEH (2007) se consideran como infracciones:⁸⁰

- Cuando el propietario o poseedor del predio carece de la aprobación para acciones urbanas, además de construir en principio, un tipo distinto de fraccionamiento al que ha sido aprobado por la autoridad competente.
- Realizar alguna construcción, instalación, demolición, excavación, movimiento de tierras o cualquier proceso que altere el suelo, sin contar con la debida autorización.
- Realizar, sin permiso, licencia o autorización, en la vía pública, terreno de dominio público o afecto a un destino común, construcciones, instalaciones, excavaciones, depósito de materiales o escombros o cualquier otra obra o acto que afecte sus funciones.
- Llevar a cabo la ejecución de obras o instalaciones de cualquier naturaleza en lugares expresamente prohibidos o sin permiso, licencia o autorización para ello.
- Establecer o cambiar el uso de suelo o destino de un predio, inmueble o edificación, distinto al proyecto aprobado, sin permiso, licencia o autorización correspondiente.
- Incurrir en actos u obras referentes a un asentamiento humano que propicie la ocupación en zonas de restricción o no autorizadas.
- Dictar disposiciones contrarias a los objetivos de esta ley y a los programas y declaratorias respectivas
- Cooperar con los infractores o facilitarles en cualquier forma la violación a las disposiciones a la presente ley y demás leyes aplicables en la materia

⁷⁹ LAH DUOTEH (2007) Artículo 68 Segundo párrafo

⁸⁰ LAH DUOTEH (2007) Capítulo cuarto De las infracciones y sanciones, Artículo 193, fracciones I-XVI

- Obstaculizar de hecho la realización del proceso urbano en cualquiera de sus etapas (esta parece ser una excepción a las demás reglas)

De entre las sanciones aplicables, la LAH DUOTEH (2007) contempla multas de diversos montos, la suspensión o clausura, temporal o definitiva, demolición o modificación de construcciones e instalaciones. En el caso de estricta necesidad la demolición o modificación total o parcial de las construcciones, ampliaciones o reconstrucciones realizadas sin licencia o autorización, sin que los costos de los trabajos corran a cuenta de las autoridades estatales y municipales.⁸¹

También se procederá con la revocación de licencias, autorizaciones y permisos otorgados y en los casos en los que se trate de la participación de servidores públicos, su situación puede incluso significar la suspensión de su cargo y la imposición de sanciones.⁸²

Normatividad municipal

Como un preámbulo constitucional sobre las facultades que tienen los municipios en materia de propiedad de la tierra y el desarrollo urbano, el artículo 115 sostiene al municipio como una institución netamente territorial⁸³ y le otorga la facultad para desempeñar y atender funciones y servicios públicos, en muchos casos urbanos⁸⁴, encaminados al ordenamiento de los asentamientos humanos.

En el mismo artículo también se menciona que son tareas de los ayuntamientos, aplicar de manera efectiva los mecanismos necesarios para controlar y vigilar los usos del suelo dentro de su jurisdicción territorial, participar en la administración de las zonas de reservas ecológicas y en general celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.⁸⁵

⁸¹ LAH DUOTEH (2007) Capítulo cuarto De las infracciones y sanciones, Artículo 201

⁸² LAH DUOTEH (2007) Artículo 196 Fracción X

⁸³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título quinto De los Estados de la Federación y del Distrito Federal, Artículo 115, Fracción V

⁸⁴ De acuerdo con el artículo 2º fracción XVIII de la LGAH los servicios urbanos son las actividades operativas públicas prestadas directamente por la autoridad competente o concesionadas para satisfacer necesidades colectivas en los centros de población.

⁸⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título Quinto De los Estado de la Federación y del Distrito Federal, Artículo 155, Fracción V. Esta última cuestión es importante, debido a que al hablar del patrimonio arqueológico inmueble, se trata de una zona federal.

De igual manera, dentro de las disposiciones que la Constitución Política del Estado de Hidalgo señala para los ayuntamientos que entre sus obligaciones en materia urbana están la formulación, aprobación y administración de zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.⁸⁶ En consecuencia, el municipio debe participar en concordancia, en este caso, tanto con el Sistema Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano como con el plan nacional de desarrollo. Al respecto, los planes de desarrollo urbano serán revisados en este mismo capítulo, más adelante.

De esta manera puede observarse que el ordenamiento territorial, la propiedad, el desarrollo urbano, la ubicación de los asentamientos humanos y la conservación del patrimonio cultural (en este caso arqueológico) así como la protección al ambiente, se condensan entre las prácticas de los gobiernos locales, específicamente el municipal, como la forma de gobierno más cercana a la población y al conocimiento del territorio que ésta transforma continuamente.

Para continuar con el desarrollo de este apartado, se requiere tomar en consideración los principales estatutos que, de acuerdo con las facultades que la constitución reconoce a los municipios, son dispuestos para organizar la administración pública municipal y en este caso, tienen por objeto regular en materia urbana y de propiedad, asegurando la participación ciudadana y vecinal.⁸⁷

En este caso, en el Bando de policía y buen gobierno del municipio de Tulancingo (1995) no se halla mayor distinción entre planeación, desarrollo urbano y propiedad. Cualquier construcción, fraccionamiento, ampliación y mejoramiento de servicios públicos queda comprendida dentro de la planeación y desarrollo del municipio, como lo enmarca el capítulo VI del Bando.

Lo mismo ocurre con la propiedad, que el municipio fijará para la construcción de obras de beneficio colectivo sin comprometer la organización armoniosa, racional y estética en la distribución de las construcciones de toda índole.⁸⁸

⁸⁶ CPEH Capítulo Sexto De las bases de funcionamiento de la administración pública municipal, Artículo 141 fracción XVII inciso a.

⁸⁷ CPEM Título Quinto De los Estados de la Federación y del Distrito Federal Artículo 115 Fracción II.

⁸⁸ Bando de policía y buen gobierno de Tulancingo de Bravo, Hidalgo (1995) Capítulo VI De la planeación y desarrollo del municipio, Artículo 95, Fracción IX.

En el mismo capítulo, también se señala como una labor del municipio, “promover la conservación de zonas históricas, arqueológicas y monumentos por ser patrimonio del municipio”⁸⁹

Cabe señalar que el Bando también considera proceder conforme a la ley sobre monumentos y zonas arqueológicas con el auxilio del INAH de acuerdo con el marco legal en la materia y los decretos relativos, para suspender provisionalmente, obras de restauración de los bienes declarados monumentos y que se lleven a cabo sin autorización o incumpliendo los requisitos que marca la ley.⁹⁰

En materia de asentamientos humanos, puede reconocerse en el capitulado del Bando que hay un compromiso con la observancia y el cumplimiento de la LGAH (1993) y la LAHDUOTEH (2007) a través de la ejecución de los planes de desarrollo urbano y con la creación de mecanismos de participación de los “grupos sociales, formalmente constituidos y los de mayor representación que integran la comunidad, para que intervengan en la forma de decisiones tendientes a la ejecución de los planes de desarrollo urbano municipal”⁹¹

Por otra parte, el municipio de Tulancingo también cuenta con un reglamento de construcción para el uso de terrenos y edificaciones de propiedad pública y privada. La aplicación de sus disposiciones y la vigilancia de su cumplimiento, le corresponden a la actual Secretaría de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Medio Ambiente⁹² que a su vez tiene facultad para:⁹³

- Fijar restricciones para la construcción e instalación en predios y vías públicas
- Solicitar al director de obra la aprobación previa de un proyecto ejecutivo por parte de instituciones como: Secretaría de Salud, INAH, INBA, PEMEX u

⁸⁹Bando de policía y buen gobierno de Tulancingo de Bravo, Hidalgo (1995) Artículo 95, Fracción X.

⁹⁰Bando de policía y buen gobierno de Tulancingo de Bravo, Hidalgo (1995) Título Quinto Organización interior Capítulo I De los organismos municipales, Artículo 26 Fracción VII

⁹¹Bando de policía y buen gobierno de Tulancingo de Bravo, Hidalgo (1995) Capítulo VIII Asentamientos Humanos, Artículo 110 Las autoridades municipales procurarán en el ámbito de su competencia.

⁹² Antes Dirección de Obras Públicas Municipales (De acuerdo con la publicación del reglamento). Hasta 2016 tiene bajo su coordinación las direcciones de 1) Planeación y Movilidad Urbana; 2) Ordenamiento Territorio y Agrario; 3) Licencias y Permisos; 4) Medio Ambiente y 5) Obras Públicas.

⁹³ Reglamento de Construcción Municipal, Título primero Disposiciones generales, Capítulo único Disposiciones Generales, Artículo 3º, Fracciones I-XVIII

otras, para obras que por su naturaleza lo requieran. Posteriormente se podrá expedir una licencia de obra.

- Establecer los fines para los que se pueda autorizar el uso de terrenos y determinar el tipo de construcciones.
- Otorgar o negar licencias y permisos para la ejecución de obras y uso de edificios o predios.
- Expedir registros de director de obra.
- Realizar inspecciones a las obras en proceso, suspendidas o terminadas para verificar que el uso que se haga se ajuste a las características y usos registrados.
- Acordar medidas en edificaciones peligrosas.
- Autorizar o negar, la ocupación o el uso de una estructura, instalación, edificio o construcción.
- Realizar a través de un programa de actualización, los estudios para establecer o modificar las limitaciones, respecto a los usos, destinos y reservas de construcción, tierras, aguas y bosques, así determinar las densidades de población permisibles.
- Ordenar y ejecutar suspensiones, clausuras o demoliciones en los casos previstos por la ley y el reglamento.
- Imponer sanciones por violaciones al reglamento, tanto a directores de obra, construcciones, propietarios o a quien resulte responsable.
- Apoyarse en los colegios de profesionistas a fin de que estos coadyuven en: la revisión, autorización y rechazo, de proyectos ejecutivos para licencias de obra; peritajes, dictámenes, estudios, controversias y todo aquel asunto que considere conveniente.

Además de las condiciones específicamente dictadas para intervenir en las acciones de fomento a la vivienda, su arrendamiento o las características de los demás inmuebles urbanos dedicados algunos al comercio y los servicios, este reglamento contiene algunos artículos dedicados a la actuación de la Secretaría de Obras Públicas en relación con los monumentos o zonas de monumentos que norma la LFMZAAH (1972).

Claramente se menciona que en esos lugares, sobre los que se ha determinado su preservación como patrimonio cultural “no podrán ejecutarse nuevas construcciones, obras o instalaciones de cualquier naturaleza sin recabar previa a la autorización de la [Secretaría] y la de INBA, INAH o Institución similar en los casos de su competencia”.⁹⁴

En el caso del perímetro adyacente a las zonas de monumentos arqueológicos el artículo 23 del reglamento establece que “las áreas adyacentes a edificaciones en cuya autorización y funcionamiento intervengan secretarías federales o estatales, serán estas quienes registrarán lo específico a tales inmuebles, siempre observando lo asentado en este reglamento”. Esta característica tratará de enlazarse en el cierre de la segunda parte del trabajo de investigación, con la imagen urbana planteada en la LAHDUOTEH (2007) y las consideraciones que la LFMZAAH (1972) que también marca al respecto.

También se estipula en el reglamento, que el diseño de los cimientos en la construcción debe acompañarse y definirse de una investigación del subsuelo para obtener parámetros confiables sobre los procedimientos de construcción. En este proceder, invariablemente debe tenerse en cuenta la posible presencia de vestigios arqueológicos, que de acuerdo con el artículo 165 fracción II, puede originar “asentamientos diferenciales de importancia”.

La excavación deberá suspenderse de inmediato en los casos en los que se encuentren vestigios arqueológicos, para notificar el hallazgo a la Secretaría de Obras Públicas.

A diferencia de otras disposiciones legales como la LFMZAAH (1972) y otras revisadas en el marco legal del territorio, federales y estatales, en el reglamento de construcción municipal es contemplado el permiso para la “demolición de inmuebles con valor histórico, o aquellas situadas en el centro histórico o en zonas de patrimonio histórico, artístico y arqueológico de la Federación, del Estado o del Municipio”⁹⁵

⁹⁴ Reglamento de Construcción Municipal, Título segundo Vías públicas y otros bienes de uso común, Capítulo VI Restricciones a las construcciones. Artículo 22

⁹⁵ Reglamento de Construcción Municipal Título décimo Demoliciones, Capítulo único Medidas Preventivas en Demoliciones, Artículo 224

Como se ha observado en este apartado, hay un trayecto desde la generalidad de las grandes leyes urbanas y de propiedad, hacia un extracto reafirmativo en el ámbito estatal para encaminarse en cuestiones cada vez más particulares que le correspondería aplicar, vigilar y entender a las autoridades locales, específicamente a las municipales. Esto incluso ha permitido observar a detalle los instrumentos y las facultades que consideran al patrimonio arqueológico inmueble. Algo similar ocurre, en el caso de la protección al medio ambiente y la preservación del equilibrio ecológico, como se verá en el siguiente apartado.

3.2 La preservación del equilibrio ecológico y la protección al medio ambiente

La función pública de promover la protección al ambiente, fue elevada a rango Constitucional, durante 1987 a partir de la reforma al párrafo tercero del artículo 27. Desde entonces, quedó establecido que la nación tendría el derecho de regular en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación.⁹⁶ Asimismo, fue introducida la cuestión de preservar el equilibrio ecológico, previendo el ordenamiento de los asentamientos humanos.

De manera semejante a la legislación urbana, el marco específico de la legislación en materia ambiental para establecer las bases del ordenamiento ecológico⁹⁷ y propiciar el desarrollo sustentable, se constituye en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente —en adelante LGEEPA— también reglamentaria del artículo 27 Constitucional y cuyo documento está vigente desde 1988⁹⁸.

⁹⁶ De acuerdo con referencias de Schteingart y Salazar (2005:35) se infiere que el suelo quedó clasificado entre los recursos naturales susceptibles de apropiación aunque el Constituyente perfiló sobre el suelo un fuerte control regulatorio la garantizar la conservación y distribución equitativa de los recursos que sobre él se encontraran y fueran considerados riqueza pública. Esto significa que aunque haya garantía de un derecho de propiedad por parte de la Constitución, el titular no puede disponer libremente de ella, está condicionado a que permanezcan algunos recursos naturales bajo restricciones de varios ordenamientos.

⁹⁷ De acuerdo con el contenido del artículo 3º fracción XXIV de la LGEEPA el ordenamiento ecológico se refiere al instrumento de política ambiental que tiene por objetivo regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos (Fracción recorrida DOF 28-01-2011).

⁹⁸ La publicación de la LGEEPA en el Diario Oficial de la Federación durante 1988, abrogó la antigua Ley Federal para la Protección al Ambiente, expedida en 1982.

Su implementación corresponde a la participación de los tres niveles de gobierno, en primera instancia a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en coordinación con otras dependencias federales.⁹⁹ Además el gobierno federal debe promover la participación de los distintos grupos sociales en la elaboración de los programas que tengan por objeto la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, según lo establecido en esta ley y las demás aplicables.¹⁰⁰

Además de formar parte del marco legal del territorio, la ley en materia ambiental puede ser un buen recurso para observar la distinción entre protección legal y conservación, como se señaló en torno a la legislación sobre patrimonio arqueológico y su conservación a largo plazo.

Esta ley procura, como se podrá observar más adelante en este apartado; encausar a través de terminología, articulado y cursos estratégicos de acción, garantías para la protección y la conservación o preservación del equilibrio ecológico en relación con otros procesos que ocurren en el territorio en la medida en que es una prioridad definir “el conjunto de políticas y medidas para mantener las condiciones que propicien la evolución y continuidad de los ecosistemas y hábitat naturales”.¹⁰¹

La LGEEPA (1988) está estrechamente vinculada con la LGAH (1993) en tanto que esta última contempla la necesidad de conservar y mejorar el ambiente en los asentamientos humanos de manera que los “planes o programas de desarrollo urbano y la vivienda, deberán considerar los criterios generales de regulación ecológica de los asentamientos humanos establecidos en [el artículo 23] de la

⁹⁹ LGEEPA Título primero Disposiciones generales, Capítulo II Distribución de competencias y coordinación, Artículo 4º

¹⁰⁰ LGEEPA Título primero Disposiciones generales, Capítulo IV Instrumentos de política ambiental, Artículo 18.

¹⁰¹ LGEEPA (1988) Título primero Disposiciones Generales Capítulo I Normas preliminares, Artículo 3º Fracción XXV

[LGEEPA] y en las normas oficiales mexicanas en materia ecológica”.¹⁰² Entre los lineamientos de ese artículo se establece que:¹⁰³

- Se buscará lograr diversidad y eficiencia en la determinación de los usos del suelo para evitar esquemas segregados o unifuncionales, así como tendencias a la sub-urbanización extensiva.
- Al determinar las áreas para el crecimiento de los centros de población, se fomentará la mezcla de los usos habitacionales con los productivos que no representen riesgos para la población y se evitarán afectaciones a las áreas con alto valor ambiental
- Se dará prioridad a las áreas de conservación ecológica en torno a los asentamientos humanos

Otras disposiciones en esta ley con incidencia en el desarrollo urbano son los artículos 98 y 99 que apuntan criterios ecológicos sobre el aprovechamiento sustentable del suelo, compatible con su vocación natural y que no debe alterar el equilibrio de los ecosistemas con el fin de mantener su integridad física y capacidad productiva. Al respecto se menciona que se deben evitar y reducir prácticas que favorezcan la erosión, degradación o modificación de las características topográficas, con efectos ecológicos adversos por el deterioro de las propiedades físicas, químicas o biológicas del suelo, como la pérdida continua de la vegetación natural.

Los criterios anteriores deben ser contemplados en la fundación de centros de población y la radicación de asentamientos humanos, el establecimiento de usos, reservas y destinos en los planes de desarrollo urbano, así como en las acciones de mejoramiento y conservación de los centros de población, el establecimiento de distritos de conservación del suelo y la formulación de los programas de ordenamiento ecológico a los que se refiere la ley.¹⁰⁴

¹⁰² LGAH (1993) Capítulo tercero De la planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población Artículo 19 Párrafo primero

¹⁰³ LGEEPA (1988) Capítulo IV Instrumentos de la política ambiental Sección IV Regulación ambiental de los Asentamientos Humanos

¹⁰⁴ LGEEPA (1988) Capítulo II Preservación y aprovechamiento sustentable del suelo y los recursos Artículos 98 y 99.

A manera de síntesis, es posible señalar que sobre los programas referidos, algunos de los principales instrumentos para la aplicación de la LGEEPA, se hayan las diversas vertientes de su política ambiental y el establecimiento de Áreas Naturales Protegidas (ANP's) para la protección de la biodiversidad.

Las ANP'S son zonas en donde la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, para proteger y conservar los ambientes originales patrimonio de la sociedad, que no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser restaurados.¹⁰⁵ La zonificación (que no es exclusiva de esta ley) es el instrumento técnico de planeación que en este caso

“permite ordenar el territorio en función del grado de conservación y representatividad de sus ecosistemas, la vocación natural del terreno, de su uso actual y potencial, de conformidad con los objetivos dispuestos en la declaratoria”¹⁰⁶

En general, la política ambiental está encaminada al encuadre de planes de ordenamiento ecológico del territorio (generales, regionales, locales y marinos) cuyos lineamientos y estrategias deberán ser contemplados por los planes o programas de desarrollo urbano en un esfuerzo de promoción de otros instrumentos (fiscales, económicos y financieros de política urbana y ambiental) para generar compatibilidades entre la protección al ambiente y un desarrollo urbano que sea sustentable.¹⁰⁷ La declaración de estas zonas es competencia de la Federación, no obstante son marcados algunos tipos de ANP's que pueden ser establecidos por los gobiernos locales.¹⁰⁸

¹⁰⁵ LGEEPA Título primero Disposiciones generales, Capítulo I Normas preliminares, Artículo 3º fracción II

¹⁰⁶ LGEEPA (1988) Título primero Disposiciones generales, Capítulo I Normas preliminares, Artículo 3º fracción XXXIX. “Asimismo, existirá una subzonificación, la cual consiste en el instrumento técnico y dinámico de planeación, que se establecerá en el programa de manejo respectivo, y que es utilizado en el manejo de las áreas naturales protegidas con el fin de ordenar detalladamente las zonas núcleo y de amortiguamiento, previamente establecidas mediante la declaratoria correspondiente” (Fracción adicionada DOF 23-02-2005. Recorrida DOF 28-01-2011, 04-04-2012).

¹⁰⁷ LGEEPA (1988) Título primero Disposiciones Generales Capítulo IV Instrumentos de la política ambiental.

¹⁰⁸ De acuerdo con el artículo 46 de la Sección II de la LGEEPA, son áreas naturales protegidas: Reservas de la biosfera, Parques nacionales, Monumentos naturales, Áreas de protección de recursos naturales, Áreas de protección de flora y fauna, Santuarios, Parques y reservas estatales (otras categorías de legislaciones locales), Zonas de conservación ecológica municipales (otras categorías de acuerdo con las legislaciones locales) y Áreas destinadas voluntariamente a la conservación.

Finalmente en torno a las ANP's dentro de la LGEEPA (1988), es abordado el tema de la conservación del patrimonio cultural, al menos sobre estos dos aspectos:

- Como disposición general de acuerdo con el artículo 45 fracción VII el establecimiento de las áreas naturales protegidas tiene por objeto, además de la preservación de los ecosistemas, "proteger los entornos naturales de zonas, monumentos y vestigios arqueológicos, históricos y artísticos, así como zonas turísticas, y otras áreas de importancia para la recreación, la cultura e identidad nacionales y de los pueblos indígenas".

Se aprecia que la manera en que esta ley envuelve el patrimonio cultural es más específica en comparación con la manera en que la LGAH (1993) lo alude.

- Conforme al proceso para el establecimiento, administración y vigilancia de Áreas Naturales Protegidas en el artículo 66 fracción I se especifica que el programa de manejo de las ANP's deberá contener por lo menos, la descripción de las características físicas, biológicas, sociales y culturales del ANP, tanto en el contexto nacional, como regional y local; además del análisis de la situación en torno a la tenencia de la tierra en la superficie respectiva.

Si bien en este artículo no se hace una referencia específica sobre el patrimonio cultural o los vestigios arqueológicos, es importante observar la intención de envolver en una misma zona y en un mismo programa de manejo el conocimiento integral del territorio.

En el siguiente apartado, se revisará qué dice la legislación ambiental en el estado de Hidalgo.

3.2.1 Normatividad local sobre equilibrio ecológico y protección al medio ambiente

Normatividad estatal

En materia ambiental, la Constitución Política del Estado de Hidalgo (CPEH) establece que la legislación, preservación y restauración del equilibrio ecológico son

facultades del Congreso del Estado en el ámbito de su competencia y la de sus Municipios.¹⁰⁹

En general la protección al ambiente y el equilibrio ecológico es abordada de manera muy breve dentro de la Constitución estatal, situación que posiblemente se relacione con la temporalidad de su promulgación y las pocas reformas que ha tenido en esta materia. El desarrollo de las disposiciones que tienen como objetivos precisos regular las conductas que ocasionen daños al ambiente, además de las acciones consideradas para preservar, restaurar y mejorar el equilibrio ecológico están contenidas en la Ley para la Protección al Ambiente en el Estado de Hidalgo (LPAEH) que fue promulgada en el año 2004.

En esta ley, se reproducen las normativas esenciales de la LGEEPA (1988) que en coordinación con los municipios son aplicadas a través del Consejo Estatal de Ecología del Estado de Hidalgo.

Entre los instrumentos señalados para su aplicación, se exhorta que los programas de ordenamiento ecológico estatal, regional y municipal, deberán especificar la delimitación del área o región a ordenar, el diagnóstico de sus condiciones ambientales, los criterios para su preservación y los lineamientos para su ejecución, evaluación, seguimiento y modificación.¹¹⁰ Tanto el gobernador como los alcaldes, deben expedir y publicar dentro de los primeros seis meses de su gestión, un programa de protección al ambiente en concordancia con el Programa Nacional del Medio Ambiente y Recursos Naturales.¹¹¹

Orientadas al cumplimiento de su objetivo, en la ley son desarrolladas distintas temáticas, de las cuales llaman la atención algunos aspectos concretos que se mencionan a continuación.

En el caso de las Áreas Naturales Protegidas, a diferencia del concepto que ocupa la LGEEPA (1988) al hablar de ellas la ley estatal más bien se refiere a:

Las zonas del territorio del Estado, no consideradas como de interés de la federación, en las que los ambientes originales no han sido significativamente

¹⁰⁹ CPEH (1920) Título sexto De los poderes del Estado Capítulo primero Del poder legislativo, Artículo 56 fracción XXIV

¹¹⁰ LPAEH (2004) Título Segundo Capítulo único Ordenamiento Ecológico Artículo 10 fracciones I a la III

¹¹¹ LPAEH (2004) Capítulo único Disposiciones generales Artículo 4º

alterados por la actividad del ser humano, o que requieren ser preservadas y restauradas, quedarán sujetas al régimen previsto en esta ley¹¹²

A esta medida y restricciones que se marquen, deberán sujetarse los propietarios, poseedores o titulares de derechos sobre tierras, aguas y demás bienes comprendidos dentro de esas áreas, además de las previsiones de los planes de manejo y programas de ordenamiento ecológico. Por su parte, las autoridades del Estado y los Ayuntamientos gestionarán el otorgamiento de estímulos fiscales a los propietarios para apoyar la realización de acciones a favor de la conservación de dichas áreas.¹¹³

El establecimiento de las ANP's además de preservar los ambientes naturales representativos significa también un recurso para generar conocimiento, rescatar prácticas tradicionales, proteger poblados, vías de comunicación, áreas agrícolas y los entornos naturales de monumentos y vestigios arqueológicos, históricos y artísticos de acuerdo con la misma LPAEH (2004).¹¹⁴

Por su parte, el Consejo Estatal de Ecología deberá desarrollar “un sistema de información que tendrá por objeto registrar, organizar, actualizar y difundir la información ambiental estatal”.¹¹⁵ A través de este sistema, se debe integrar toda la información referente a los mecanismos y resultados obtenidos del monitoreo de la calidad del aire, del agua y del suelo así como al ordenamiento ecológico del territorio del Estado, sus programas y acciones de conservación.¹¹⁶ Salvo algunas restricciones, cabe añadir que por ley la información es pública y toda persona tiene derecho a solicitarla a través del Consejo y en los municipios.¹¹⁷

Por otra parte, en cuanto al daño o impacto negativo al ambiente “toda persona podrá denunciar ante el Consejo o ante los ayuntamientos todo hecho u omisión que

¹¹² LPAEH (2004) Título Cuarto Capítulo I Áreas Naturales Protegidas, Artículo 43, primer párrafo

¹¹³ LPAEH (2004) Título Cuarto Capítulo I Áreas Naturales Protegidas, Artículo 43, segundo párrafo y Artículo 45º

¹¹⁴ LPAEH (2004) Título Cuarto Capítulo I Áreas Naturales Protegidas Artículo 44 Fracciones I-VI

¹¹⁵ LPAEH (2004) Título undécimo Capítulo I Información Ambiental, Artículo 120 Primer párrafo

¹¹⁶ LPAEH (2004) Artículo 120 Segundo párrafo

¹¹⁷ LPAEH (2004) Artículos 123 y 124. De acuerdo con el artículo 124 se denegará la entrega de información cuando se considere que es confidencial, reservada o su difusión ponga en riesgo la seguridad nacional. También se denegará cuando esté relacionada a procesos judiciales, de inspección o vigilancia, información aportada por terceros que no tengan obligación legal.

ocasione daños al ambiente o que contravenga las disposiciones”¹¹⁸ de la LPAEH (2004). A partir de la denuncia popular es establecido un proceso de registro, verificación, inspección y vigilancia para establecer diligencias que sirvan para corroborar los hechos denunciados. El resultado de este proceso debe ser dado a conocer al denunciante.¹¹⁹

En cuanto a la responsabilidad por daño ambiental, sin perjuicio de las sanciones penales y administrativas que se marcan federalmente en materia ambiental, la LPAEH (2004) en su artículo 195 establece que quienes contaminen o deterioren el ambiente o afecten los recursos naturales existentes en el Estado, estarán obligados a reparar el daño, siendo tanto el Consejo como los ayuntamientos, los organismos facultados para dar seguimiento a las resoluciones administrativas conforme a la reparación del daño.

Se indica que la reparación del daño consistirá en la restitución de las cosas al estado en que se encontraban antes de haber producido el daño y si eso no fuera posible, con el pago de una indemnización.¹²⁰

Finalmente, en el siguiente apartado se revisará el reglamento municipal sobre protección ambiental para identificar las medidas al respecto y la continuidad de la regulación.

Normatividad municipal

De acuerdo con el artículo 115 constitucional fracción V inciso g el municipio tendrá facultades para participar tanto en la creación como en la administración de zonas de reservas ecológicas a partir de la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en la materia. Así también lo establecen la LGEEPA (1988) y la LPAEH (2004).

Por su parte, dentro de la Constitución estatal se señala que dentro de las funciones y servicios públicos municipales, se encuentran la protección de la flora, la fauna y el medio ambiente.¹²¹

¹¹⁸ LPAEH (2004) Título sexagésimo Capítulo único Denuncia popular Artículo 190 primer párrafo

¹¹⁹ LPAEH (2004) Artículos 191, 192, 193 y 194

¹²⁰ LPAEH (2004) Artículo 196

¹²¹ Constitución Política del Estado de Hidalgo (1920) Capítulo quinto de las funciones y servicios públicos municipales, Artículo 139 inciso I

Dentro del Bando de Policía y Gobierno de Tulancingo se manifiesta que debe haber colaboración de parte de los vecinos con las autoridades en cuestiones de difusión para la protección al medio ambiente así como para denunciar cualquier omisión a la ley. Ahí también se establece que el ayuntamiento apoyará a las autoridades federales y estatales a través de campañas y programas de orientación ambiental para la aplicación de las leyes y reglamentos mientras que se dispone de facultades para aplicar las sanciones correspondientes por su incumplimiento.¹²²

Asimismo, el ayuntamiento está comprometido con la vigilancia para la conservación de las áreas naturales ¹²³ cuestión que, como una continuidad significativa a través del marco legal, también es abordada en el Reglamento municipal de protección al medio ambiente con el que cuenta Tulancingo y que señala que son áreas naturales protegidas de competencia municipal: zonas de preservación ecológica de los centros de población, parques urbanos municipales y jardines públicos.¹²⁴

En torno a las áreas naturales protegidas, en el reglamento se reafirman las restricciones a propietarios, la prohibición de la fundación de nuevos centros de población y la construcción de cualquier tipo de infraestructura. También se sostiene la importancia de esos lugares para la investigación y su protección considerando la presencia de vestigios arqueológicos.¹²⁵

Por otra parte, dentro de su articulado, el reglamento abarca la contaminación visual, importante mencionarla aquí debido a la importancia de la imagen urbana y los paisajes culturales que se han mencionado anteriormente en esta investigación. De acuerdo con el capítulo undécimo del reglamento, está prohibida la instalación de establecimientos que por la emisión de olores, ruido, vibraciones o contaminación visual ocasionen molestias a la población. Incluso se prohíbe el

¹²² Bando de Policía y Gobierno de Tulancingo de Bravo, Hidalgo (1995) Capítulo XIII Protección del medio ambiente, Artículos 178, 179, 180 y 189.

¹²³ Bando de Policía y Gobierno de Tulancingo de Bravo, Hidalgo (1995) Capítulo XIII Protección del medio ambiente, Artículo 188, Inciso a.

¹²⁴ Reglamento para la protección al medio ambiente del municipio de Tulancingo de Bravo, Estado de Hidalgo. Capítulo Séptimo Áreas Naturales Protegidas Municipales, Artículo 37

¹²⁵ Reglamento para la protección al medio ambiente del municipio de Tulancingo de Bravo, Estado de Hidalgo. Capítulo Séptimo Áreas Naturales Protegidas Municipales, Artículos 34, 35 y 38

graffiti en cualquier tipo de superficie, problemática frecuente en la zona de monumentos que se expone en el siguiente capítulo.

Se desea reconocer la intervención de la secretaría municipal de ecología y su colaboración con el Consejo Estatal de Ecología, relación que forma parte del capítulo décimo cuarto del reglamento dedicado al sistema de información ambiental, importante para atender las peticiones de los ciudadanos. Nuevamente, la existencia de las dependencias especializadas es crucial.

Ahora bien, para cerrar la revisión legal materia de este capítulo, la siguiente sección será dedicada a las reflexiones en torno a las oportunidades de conservación para las zonas arqueológicas desde el marco legal sobre el territorio.

Cierre de la segunda parte

¿Los instrumentos normativos y de planeación sobre el territorio favorecen la conservación del patrimonio arqueológico inmueble?

Ante este cuestionamiento es importante no perder de vista que no se pretende fincar todas las responsabilidades al sistema legal, tanto territorial como cultural. Esta investigación reconoce a los instrumentos legales dentro de una combinación de fenómenos concurrentes en el problema planteado; como el funcionamiento del mercado de suelo, el entendimiento del suelo como mercancía y de los procesos de urbanización, las prácticas institucionales y la vida cotidiana de quienes habitan en las proximidades de las zonas arqueológicas.

En respuesta al cuestionamiento que se plantea para el cierre de esta parte del trabajo, hasta el momento¹²⁶ se puede decir que la conservación de las zonas arqueológicas en teoría sí resulta favorecida y esto quiere decir que sí hay posibilidades para hablar de conservación del patrimonio arqueológico en el marco legal vigente sobre el territorio, desde su inclusión general a nivel federal como patrimonio cultural hasta cuestiones específicas de vestigios arqueológicos en las leyes locales.

Las zonas arqueológicas (como un tipo de patrimonio cultural) están presentes en el marco legal territorial aunque se observan como un sector que se espera sea adecuadamente protegido por el marco legal que encabeza la LFMZAAH (1972).

¹²⁶ Las posibilidades de conservación para la zona arqueológica de Huapalcalco a través de estos recursos legales se verá con mayor detalle en el siguiente capítulo así como en las conclusiones y hallazgos de la investigación.

Sin embargo, el suelo, base material de un asentamiento prehispánico o de una zona arqueológica y que también se llega a urbanizar, no representa una característica importante, al menos tangible y específica en el territorio y en consecuencia base de un problema plenamente reconocido o definido, sobre todo en relación al tema de la propiedad.

Preocupa en cierta medida la ausencia del tema arqueológico en general y de patrimonio arqueológico inmueble en particular, al considerar la conversión de la tierra de rural a urbana. Esta omisión es importante debido a la recurrente relación entre ejido y asentamientos prehispánicos, que corresponde con la transformación territorial del país y que como se verá más adelante, forma parte de un conflicto mayor cuando se incorpora o se resta al valor de la tierra, la valoración de patrimonio cultural de interés nacional. En este sentido, aún queda un largo camino por recorrer para plantear la conservación del suelo arqueológico y la regulación de la tierra sin que se trate como un despojo.

Por otra parte, un aspecto muy favorable es que las zonas arqueológicas también forman un sector que recibe atención específica en la legislación local (al menos la legislación local en Hidalgo), aún cuando se trata de lugares reconocidos legalmente como zonas federales. A partir de la revisión legal se destaca un papel protagónico para el municipio y las capacidades de los funcionarios públicos así como la participación de los vecinos.

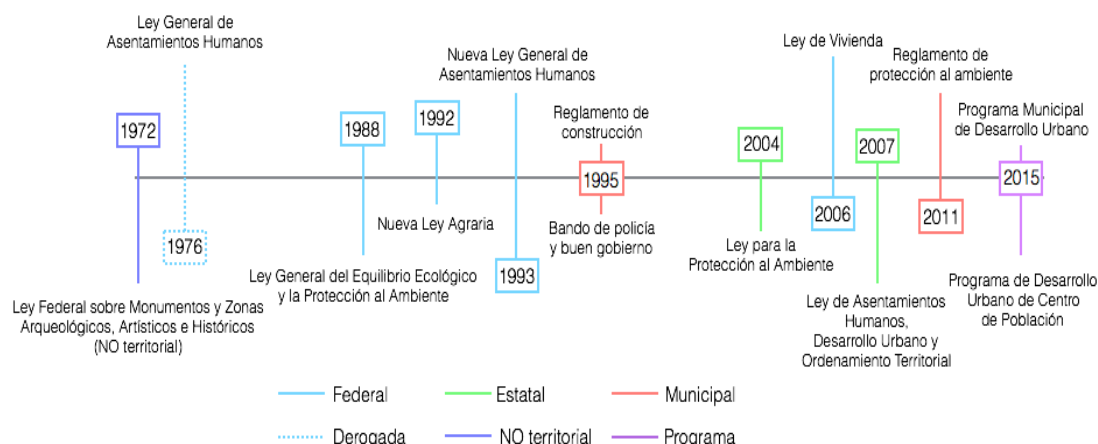
Las posibilidades de que una zona arqueológica se conserve podrían verse incrementadas a través de la participación social que en todas las materias que incumben el orden territorial, es un elemento clave en el cumplimiento del marco jurídico y la eficacia en la ejecución de los instrumentos que se disponen: desde la formulación y aplicación de los planes de desarrollo urbano, pasando por el control en la zonificación y usos del suelo y el empleo transparente de recursos financieros, hasta acciones cotidianas que contribuyan al mejoramiento de los centros de población.

Al respecto, no está de más decir que una legislación adecuada —actualizada, con un mayor margen de participación social y con un sentido integrador a partir del territorio— sería un inicio importante en conjunto para la conservación del

patrimonio arqueológico inmueble, el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial. El caso de la nueva ley de las ciudades y el territorio es un ejemplo claro de ello.

Las leyes revisadas en el capítulo anterior podrían caracterizarse por su ubicación temporal (Figura 6) que puede dar una idea de la continuidad o transformación de la terminología en cada ley, dimensión relevante en el hecho de que de la conceptualización depende la definición de problemas específicos —en relación con el contexto social en el que se han acunado o han trascendido algunas definiciones para perfeccionarse y en consecuencia mantener vigente un marco legal— así como las formas de protección, la identificación de los fenómenos a regular y las transgresiones que se deben sancionar y corregir.

Figura 6. Línea cronológica del marco legal consultado en esta investigación



Fuente: Elaboración propia con base en la legislación mexicana, federal y local.¹²⁷

En este marco de ideas, mientras que en las leyes federales amplias y generales que se han mantenido por décadas, se observa una mayor separación entre lo urbano y lo ambiental, además de un uso del concepto crecimiento urbano como algo deseable, casi natural, sólo por mencionar un ejemplo; en las leyes locales, relativamente recientes hay una mayor preocupación por definir fenómenos territoriales además de un reconocimiento de las distorsiones generadas por la urbanización que sólo es crecimiento urbano.

¹²⁷ Se están dejando de lado otros instrumentos importantísimos para el ordenamiento territorial y el funcionamiento del municipio la ley orgánica municipal y el atlas de riesgos, necesarios en un análisis de mayor profundidad y especificidad.

Se podría opinar que hoy en día el territorio se mantiene legalmente fragmentado. Aún se pretende proceder con ajustar los problemas a los conceptos en vez de reconocer los problemas y proponer nuevos conceptos.¹²⁸ La totalidad que es el territorio, se ha pretendido diseccionar con la expectativa de que los elementos, inmuebles y fenómenos socio-territoriales se mezclen lo menos posible o se regulen conforme a una alta especialización del conocimiento, en este caso, urbano y ambiental.¹²⁹

Estas características se observan en al menos dos sistemas de planeación, uno para el desarrollo urbano y otro para el ordenamiento ecológico, a cargo de sus respectivas dependencias.¹³⁰

Esa condición sectorizada de los sistemas de planeación, en opinión de Iracheta (2013:201) representa una disfuncionalidad porque intentan aplicarse de forma separada “para una misma realidad socioeconómica, territorial y ambiental [...] en los tres ámbitos territoriales (país, entidades federativas y municipios)”. De manera que se trata de sistemas desarticulados que de acuerdo con el autor generan aún más burocracia, carecen de metodologías para vincularse, no se aplican concertadamente y evidencian la falta de voluntad para planificar de manera integral con base en el territorio (Iracheta, 2013).

A pesar de esas características asociadas a la planeación, que también concurren en la complejidad del problema que en esta investigación, ahondar en la planeación es importante debido a que todos esos documentos diseñados para planificar y requeridos a través de la legislación como en el capítulo anterior se ha revisado; planes, programas (sectoriales, regionales, especiales) y proyectos que contienen principios, propósitos, políticas y acciones concretas de gobierno federal y local (Iracheta, 1997:168), son documentos políticos necesarios no solo para guiar

¹²⁸ En este sentido, el concepto ‘suelo arqueológico’ que se planteó con anterioridad en este trabajo, dentro del escenario legal tal vez resulte más cercano a la realidad, a la vida cotidiana y a la familiaridad entre la población y las zonas arqueológicas. Como un recurso conceptual podría favorecer una aproximación más clara entre la sociedad y la legislación. Además hay quienes requieren que las leyes sean más explícitas, que incluyan textualmente lo que se desea normar para que entonces no haya un margen de elusión legal.

¹²⁹ Hay elementos territoriales que son mínimamente contemplados o no especificados por completo dentro de la ley, como las zonas de monumentos arqueológicos.

¹³⁰ Como una acotación en la investigación, por el momento se está dejando de lado el sistema de planeación de desarrollo económico.

las acciones sobre los intereses públicos sino porque la planeación en si misma representa el espacio de acuerdos para el largo plazo.

De acuerdo con el reconocimiento de su importancia y para los propósitos de este trabajo de investigación se toma la acepción de planificar que de acuerdo con Iracheta (2013: 203) implica al menos los principios que se citan a continuación:

- El diseño de políticas multinivel que aplican coordinadamente diversas instancias de gobierno, que tienden a funcionar en red y no de manera vertical e independiente (sectorialmente).
- Tiene al territorio/ambiente como hilo conductor del proceso y no a los sectores en que se organiza la administración pública.
- Su enfoque es hacia la gestión-acción y a compartir corresponsablemente con los actores sociales organizados y con los ciudadanos, las decisiones desde la formulación, durante la ejecución y para evaluar los resultados de planes y programas (transparencia y rendición de cuentas) para lo cual establece que las instancias gubernamentales responsables de la ejecución de lo planeado (desde federación hasta municipios) deben contar con capacidad e información para hacer efectiva una planeación interactiva y participativa en el diseño y ejecución de un proyecto, para las ciudades, las regiones o las metrópolis.
- Considera fundamental vincular las instancias de planeación, programación y presupuestación, para garantizar la idea de 'qué hacer' (comillas del autor) definida en los planes, se materialice en acciones, proyectos y obras.
- Define a la continuidad y al largo plazo, como condiciones absolutamente fundamentales para cualquier plan o programa de desarrollo.

En este marco de ideas, es conveniente situar entre estos principios el tema de la conservación del patrimonio arqueológico inmueble y comenzar a involucrarlo con políticas diseñadas con base en el territorio. Incluso, la planeación formada dentro de los principios anteriormente citados, es de utilidad para llevar a cabo un análisis que aporte evidencias para revisar de manera fundamentada, el problema de la conservación y la necesidad de una terminología actualizada para favorecer la conservación frente a la urbanización como un fenómeno territorial altamente transformador evitando seccionar esos espacios culturales.

De esta manera, la investigación se perfila a condensar las dos partes hasta aquí desarrolladas de esta investigación para abordar el caso de la zona arqueológica de Huapalcalco en los apartados siguientes.

Tercera parte

Análisis urbanístico de un caso de estudio

Introducción

Las primeras propuestas que dieron pauta a este trabajo de investigación, partieron de observar que la Zona de Monumentos Arqueológicos (ZMA) de Huapalcalco en el municipio de Tulancingo (como otros asentamientos prehispánicos en México, protegidos y sin proteger) estaba ‘invadida’ por viviendas irregulares y otros usos de suelo incompatibles con una ZMA. Entonces, uno de los cuestionamientos planteados al inicio de la investigación fue ¿por qué Huapalcalco a primera vista era una zona protegida y su suelo enfrentaba un proceso de urbanización irregular?

La trayectoria *helicoidal*¹³¹ de esta investigación ha intentado entender tanto al territorio (totalidad imprescindible) como a la complejidad de los procesos de urbanización que ocurren en él y la permanencia de diversos monumentos históricos y arqueológicos. Esa trayectoria concretamente enmarca el reconocimiento de la importancia del suelo como mercancía, referente teórico-empírico y recurso

¹³¹Julio Aibar *et al.* (2013) en *El helicoide de la investigación: metodología en tesis de ciencias sociales* emplean el concepto de “helicoide de la investigación” para hablar de las decisiones y los caminos metodológicos que se emprenden en las tesis de posgrado. La idea del helicoide se opone a que el proceso de investigación sea representado como una línea recta que inicia con el problema de investigación y termina con la contrastación de la hipótesis o nuevos problemas de investigación. Se concibe que algunas de las etapas en una investigación hay puntos de llegada que se transforman en el arranque de nuevos senderos investigativos que habitualmente plantean retos al investigador como mayores niveles de complejidad.

estratégico tanto para el desarrollo urbano como para la arqueología, al ser para esta última el principal insumo en la investigación, la protección legal y la conservación a largo plazo del patrimonio arqueológico inmueble.¹³²

Al respecto, el propósito de esta última parte es el análisis de la acción para continuar respondiendo las preguntas de investigación planteadas. El contenido de este capítulo condensa la revisión teórico-conceptual del problema de investigación planteado, las posibilidades (y la problemática) que representa la aplicación y el (in) cumplimiento de los instrumentos legales vigentes, todo ello con el trabajo de campo y el reconocimiento de las motivaciones de quienes hoy en día le dan usos urbanos a la zona de Huapalcalco.

Por el momento, y de acuerdo con los objetivos de este trabajo de investigación, la perspectiva del contenido general de este capítulo no tiene el propósito de responder a un método de análisis histórico o de mayor profundidad, a partir del cual sea posible explicar la relación histórica del crecimiento de la ciudad con el descubrimiento y urbanización de la zona arqueológica.

De esta manera se parte de considerar los patrones actuales de urbanización y ocupación del territorio en Tulancingo, en particular hacia el asentamiento prehispánico de Huapalcalco, para entender la condición actual del crecimiento de la ciudad moderna y su afectación sobre la zona arqueológica.

Esta aproximación se hace a través de los programas¹³³ Municipal de Desarrollo Urbano de Tulancingo (PMDUT) y de Desarrollo Urbano del Centro de Población (PDUCEPT) ambos correspondientes al año 2015, como principales referencias por su actualizado contenido como los instrumentos técnicos y jurídicos que son, con base en un diagnóstico y diseñados para orientar el desarrollo armónico del territorio

¹³² Cómo se ha hecho referencia en esta investigación, por patrimonio arqueológico inmueble son aludidas las zonas de monumentos arqueológicos que han sido parte de la agenda oficial para emprender sobre ellas, mecanismos de protección legal.

¹³³ Estos son los instrumentos de planeación actualizados con los que cuenta la administración municipal (2012-2016). Son parte de un sistema de planeación fundamentado en el marco legal federal y estatal, revisado en la segunda parte de esta investigación. Los objetivos del Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Tulancingo (2015) son el ordenamiento y la regulación “de los procesos de conservación, mejoramiento y crecimiento de los asentamientos humanos en el territorio del municipio” (PMDUT, 2015: 1). Como un “zoom” al programa anterior, el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulancingo (2015) “da seguimiento a los diferentes ámbitos y zonas de atención estratégica con incidencia directa en el centro de población [...] este programa es la guía para la toma de decisiones del ayuntamiento” (PDUCEPT, 2015: 1-2).

municipal (rural-urbano) y los diversos ámbitos vinculados directamente con el desarrollo urbano.

También se trata de observar cuáles han sido las acciones para la protección legal de la zona arqueológica, cuáles son sus condiciones de conservación frente a los procesos de urbanización (empleando el concepto de suelo arqueológico) y como parte de este panorama, analizar qué ha ocurrido con el valor del asentamiento prehispánico como patrimonio arqueológico por parte de la población asentada actualmente ahí.¹³⁴

¹³⁴ La metodología específica en este caso forma parte del análisis y de los apartados posteriores en este cuarto capítulo.

Capítulo 4

Urbanización de suelo arqueológico: el caso de Huapalcalco¹³⁵

4.1 Actuales patrones de urbanización y ocupación del territorio en Tulancingo

La demarcación municipal de Tulancingo ocupa una superficie total de 290.4 Km² y de acuerdo con INEGI está integrado por 77 localidades que hasta 2010 albergaban 151 mil 584 habitantes.

La ciudad de Tulancingo es la segunda más importante en el estado de Hidalgo, después de Pachuca, la ciudad capital. Colinda al norte con el municipio de Metepec, al este con Acaxochitlán y Cuautepec de Hinojosa, al oeste con Acatlán y Singuilucan y al sur con Santiago Tulantepec.

Se localiza en la región sureste del estado (también denominada valle de Tulancingo). Política y administrativamente, forma parte de la región II Tulancingo del Estado de Hidalgo, e históricamente ha formado parte de una ruta de comunicación relevante entre la costa del Golfo y el centro del país al conectar las principales ciudades de Veracruz y Tamaulipas con la Ciudad de México a través del trazo de las autopistas México-Tuxpan y Pachuca-Tulancingo.

¹³⁵ Agradecimiento a quienes colaboraron para esta investigación en la ciudad de Tulancingo y la ZMA Huapalcalco. En especial a los actuales pobladores, también a los funcionarios de la secretarías municipales de desarrollo urbano, obras públicas y medio ambiente y planeación por todo el apoyo proporcionado y respaldo institucional. A Erica, Jordan y Erick de servicio social dentro de estas secretarías por su apoyo en la aplicación de las encuestas. A Iván Arenas y Miguel Martínez, custodios de Huapalcalco, por los recorridos y las entrevistas. A Rodolfo Palma, ex delegado del centro INAH Hidalgo. A Enriqueta Olguin, arqueóloga de Huapalcalco.

Si bien no es una ciudad que se caracterice por la conservación y el respeto a sus edificios históricos y casas antiguas; son algunos de sus referentes las antenas de la estación terrena de telecomunicaciones (en operación desde 1968), la estación del ferrocarril (su patio de maniobras remozado y su museo), la figura de El Santo, la catedral, haciendas de familias españolas, recinto ferial y la zona arqueológica de Huapalcalco.

Tulancingo, ha sido el eje rector de la actividad económica regional, debido al asentamiento constante de sectores industriales (textiles) comerciales y de servicios (favorecidos por la actividad gastronómica y las ferias regionales), en tanto que las actividades tradicionales como la agricultura y la ganadería mantienen su carácter preponderante en la región.

De acuerdo con los PDUPT y PMDUT hasta el 2010 Tulancingo y sus localidades cercanas (tanto en el centro de población como en las zonas conurbadas), han tenido un alto nivel de atracción aunque un crecimiento demográfico desacelerado sobre todo en los últimos años y se estima que continúe de esa manera (véase Figura 8)

Figura. 8 Proyecciones de población 2005-2030

Ámbito	2005	2010	2015	2020	2025	2030
Hidalgo	2,369,307	2,433,563	2,486,077	2,527,491	2,556,750	2,569,852
ZM de Tulancingo	206,157	210,016	210,645	209,065	205,537	200,045
Cuautepec de Hinojosa	46,102	44,750	42,881	40,792	38,546	36,150
Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero	29,289	31,543	33,425	34,919	36,014	36,655
Tulancingo de Bravo	130,766	133,723	134,339	133,354	130,977	127,240

Fuente: Tomado de Centro Eure S.C. a partir de CONAPO: Proyecciones de la población de México 2010-2030. | Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulancingo Hidalgo (2015).

No obstante, la ciudad ha continuado con un crecimiento expansivo de baja densidad, cuya superficie aumentó 200% (PDUPT, 2015:117), lo que significa, como en el caso de otras ciudades en México, que Tulancingo está ocupando más suelo del que en realidad requiere para su desarrollo y por ello es importante intervenir para evitar que las distorsiones urbanas que ya constituyen la ciudad —como la dispersión, la segregación y la irregularidad— se agraven e incluso aprovechar las ventanas de oportunidades para concentrar esfuerzos y tratar de corregirlas.

Como se revisó en la primera parte de esta investigación y como lo identifican los programas de desarrollo citados en este capítulo, hasta el año 2013¹³⁶ en el crecimiento expansivo del centro de población de Tulancingo ha tenido que ver la concurrencia de diversos factores, algunos de ellos han sido:

- Una limitada oferta de vivienda accesible y bien localizada para población de bajo ingreso, que en busca de suelo barato ha urbanizado zonas de riesgo, ocupado suelo ejidal o productivo e incluso zonas arqueológicas y de valor ambiental.
- Situación que contrasta con prácticas especulativas y “un alto porcentaje de vivienda deshabitada (19.8 %) que supera al promedio estatal (17.1%)” y la existencia de 270 hectáreas de suelo urbano vacante (que está equipado, pero no se ocupa)¹³⁷ (PDCPT, 2015:117).
- Una histórica falta de regulación en la ocupación del suelo e incumplimiento de reglamentos que privilegian la noción mercantil del suelo.
- La ocupación de suelo productivo (del cual se urbanizaron 2 mil hectáreas en las últimas dos décadas) también ha experimentado un “incremento en el valor inmobiliario del suelo agrícola periférico de la ciudad de Tulancingo y su zona conurbada” (PDCPT, 2015: 117). En otro sentido, ha sido un negocio redituable.
- Hasta el año 2012, la conducción de las actividades político-administrativas y urbanas en el municipio de Tulancingo sin instrumentos de planeación actualizados e información catastral inexistente para abordar la irregularidad estimada en más de 3 mil viviendas: ubicación, número total de viviendas y hogares, condiciones de habitabilidad.¹³⁸

La estructura urbana resultante de este contexto, se caracteriza por usos mixtos frecuentemente incompatibles del suelo: residencial, agropecuario e industrial por ejemplo; así como distintos regímenes de propiedad: privada, ejidal y comunal. Esta incompatibilidad de los usos del suelo se caracteriza por la ocupación de un espacio

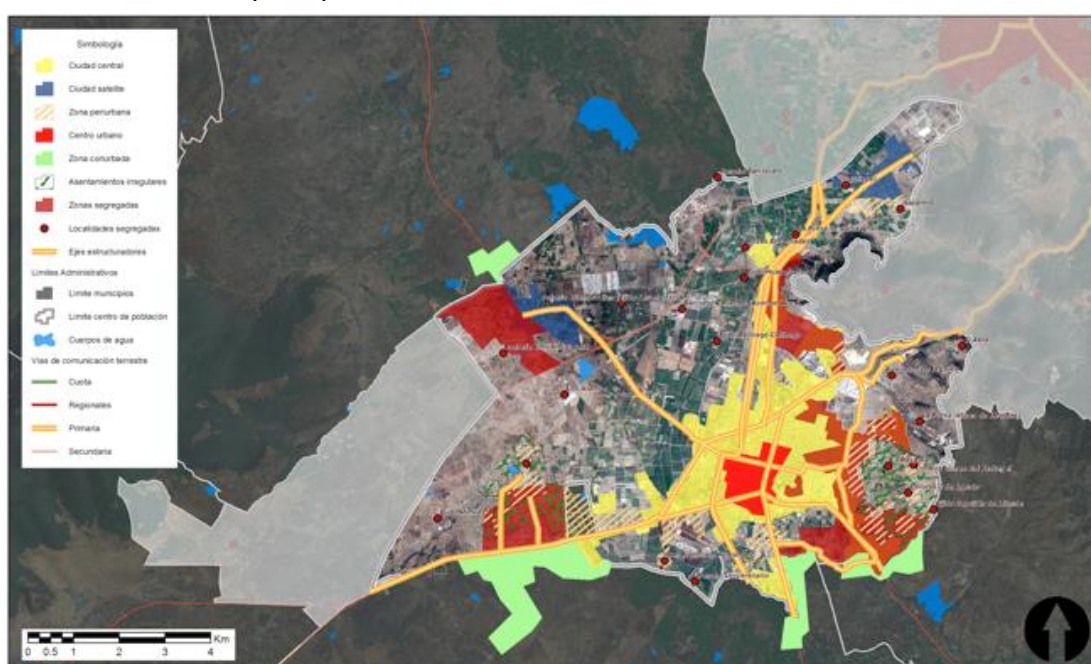
¹³⁶ Entrada en vigor del sistema de planeación para el municipio durante la administración 2012-2016

¹³⁷ Conforme al PDCPT (2015) el centro de población requiere 28 mil viviendas nuevas en el largo plazo (65% para la población de bajo ingreso) y 700 ha de suelo para urbanizar.

¹³⁸ Esto es muy importante sobre todo si se toma en cuenta como se menciona en los instrumentos de planeación referenciados, que la irregularidad ha tratado de ser enfrentada en Tulancingo a través la regularización; que ha resultado más práctica para sus administraciones que la constitución de reservas con proyectos de urbanización (PDCPT, 2015).

que de acuerdo con sus características, llega a afectar a otro por no tener rasgos en común. Este fenómeno se experimenta en buena parte de la ciudad, en la que conviven indistintamente zonas habitacionales con locales comerciales, centros de prestación de servicios, equipamientos de distintas magnitudes y en algunos casos, micro industrias aisladas. Por lo tanto, las zonas urbanizadas que conforman el centro de población¹³⁹ persisten en torno a la preeminencia del centro urbano como zonas que no cumplen con funciones concretas y tampoco son complementarias entre sí (véase Figura 7).

Figura 7. Elementos de la estructura urbana de Tulancingo, de acuerdo con el PDUPT (2015)



Fuente: Elaborado por Centro EURE para el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulancingo, Hidalgo

A pesar de lo anterior, se identifican elementos de la estructura urbana-territorial que en alguna medida cumplen con las funciones mencionadas (PDUPT,2015:49):

- Ciudad central y centro urbano. La ciudad de Tulancingo y su centro urbano se constituyen como las zonas de mayor jerarquía urbana en el centro de

¹³⁹ Los centros de población, de acuerdo con la LGAH (1993) en el artículo 2, fracción III son "las áreas constituidas por las zonas urbanizadas, las que se reserven a su expansión y las que se consideren no urbanizables por causas de preservación ecológica, prevención de riesgos y mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de dichos centros; así como las que por resolución de la autoridad competente se provean para la fundación de los mismos"

población. Se caracterizan por contar con usos de suelo mixto —predominantemente comercial y de servicios al autotransporte, y en menor intensidad habitacional— así como por la localización de equipamientos de impacto regional. Una de las consecuencias negativas de esta concentración se relaciona con la inadecuada movilidad de la población y el deterioro de la imagen urbana.

- Ciudad Satélite. Esta categoría corresponde principalmente a las localidades urbanas que no cuentan con el equipamiento social acorde con su tamaño de población, ni con las actividades económicas que permitan reducir los movimientos pendulares de población a la ciudad central.
- Zona periurbana. Se constituye por grandes extensiones de suelo con presiones de urbanización en las periferias de la ciudad central y las ciudades satélite. Estas zonas se caracterizan por crecer de manera irregular y dispersa, además de contar con limitada integración a la estructura urbana.
- Zona conurbada. Como parte de un proceso metropolitano, está constituida por el área urbana que guarda continuidad física con los municipios de Cuautepéc y Santiago Tulantepec.
- Asentamientos irregulares. Constituyen las principales zonas de crecimiento expansivo y disperso en la ciudad de Tulancingo. Representan amplias zonas con bajas condiciones de habitabilidad y dificultad para la prestación de servicios, por el alto grado de dispersión que mantienen.
- Zonas y localidades segregadas. Son el reflejo territorial de las condiciones de segregación socio-espacial que prevalecen en el municipio. Están constituidas por zonas y localidades con las peores condiciones de marginación y rezago social en el ámbito urbano y rural. En la ciudad de Tulancingo se constituyen como un cinturón de pobreza al oriente de la ciudad, con el riesgo creciente de extenderse hacia las zonas periurbanas y de asentamientos irregulares. En el ámbito rural, destacan las localidades del municipio con rezagos históricos en la dotación de equipamiento, infraestructura social de alto impacto.
- Ejes estructuradores. Corresponden a los ejes viales radiales que estructuran el crecimiento y expansión de los centros urbanos del municipio.

medidas que eviten el deterioro y la deforestación en el asentamiento prehispánico (PDUCPT, 2015:47). Como se abordará más adelante, en realidad sí hay un planteamiento de declaratoria de por medio y eso no ha sido impedimento para la urbanización que se observa actualmente en la zona.

Respecto a la ubicación de la zona arqueológica, al oriente del centro de población, además de ser considerada como una zona de valor ambiental (PDUCPT, 2015: 9), ésta enfrenta fuertes presiones de urbanización irregular (se trata de una de las zonas con mayor crecimiento de este tipo de asentamientos) debido entre otras cuestiones a la condición de propiedad ejidal (ejido Huapalcalco) y factores de riesgo por la topografía y el aprovechamiento de la mina de caolín.¹⁴⁰

La relación que entre la zona arqueológica Huapalcalco y los patrones de urbanización recientes, caracterizados dentro de la estructura urbana señalada anteriormente, en particular entre el centro urbano, la ciudad central y la ciudad satélite (Parque Urbano Napateco) y zonas de segregación (PDCPT, 2015) adelanta y pone en evidencia que, a pesar de que las condiciones de conservación y protección legal en la zona se observen como poco favorables, es injustificable la urbanización del suelo arqueológico en Huapalcalco debido a la propia disfuncionalidad urbana en Tulancingo, vinculada a problemas sociales como la delincuencia y en general la baja calidad de vida que esto ha llegado a producir en lugares que no cuentan con el equipamiento que realmente requiere la población e incluso se permite vivan en condiciones de vulnerabilidad.

Entre los mecanismos de intervención propuestos dentro del sistema de planeación municipal para el desarrollo urbano de Tulancingo se plantea como base de programas estratégicos de los ámbitos de atención, aspectos necesarios como los siguientes:

- No autorizar más suelo periférico y carente de articulación con la estructura urbana actual.
- Actuar conforme a las necesidades reales de vivienda y suelo urbano, de acuerdo con el escenario de crecimiento demográfico del centro de población y las características de los grupos sociales que lo integran (juventud, envejecimiento).

¹⁴⁰ La mina se halla contigua a la zona arqueológica.

- a. Priorizar la ocupación de vacíos urbanos y vivienda deshabitada que podrán resolver los requerimientos futuros de las nuevas familias y las que requieran acciones de relocalización, necesidades de equipamiento urbano y usos productivos en el corto y mediano plazo.
- Garantizar la consolidación y ocupación plena de los usos autorizados para vivienda social en la periferia urbana del centro de población.
- Priorizar políticas de contención de la expansión física y dispersa del centro de población de Tulancingo, particularmente la estrategia de consolidación y densificación urbana, así como políticas de contención del crecimiento irregular
 - a. Plantear la recuperación de la vivienda deshabitada e incorporación de los vacíos urbanos a la reserva territorial del centro de población.
- Conducir medidas para el seguimiento al ordenamiento ecológico territorial del estado de Hidalgo.
- Buscar promover la diversificación, productividad y competitividad urbana, de acuerdo con las vocaciones locales del municipio y los perfiles funcionales que la ciudad requiere.

Los planteamientos que componen los programas de desarrollo y que han sido retomados para este apartado, se llevaron a la práctica durante la administración 2012-2016 que está por concluir cuya gestión comenzó con la consultoría en políticas públicas territoriales para la consolidación del sistema de planeación, que finalmente fungió como eje rector administrativo durante el periodo en cuestión.

Como se mencionó antes en esta investigación, la continuidad es clave, sobre todo frente a los cambios administrativos y de partido político.¹⁴¹ De los resultados y las prácticas que han sido favorables para el ordenamiento territorial en Tulancingo también forman parte de las políticas públicas propuestas la creación de instituciones ciudadanas para la ejecución, evaluación y actualización del PDUPT, como el Instituto Municipal de Planeación de Tulancingo (IMPLAN).

¹⁴¹ Importa que si en la actual administración municipal que está por concluir, se hayan logrado avances en la conservación de la zona arqueológica, por ejemplo a partir del control efectivo de construcciones, restricción de licencias y regularización de predios, cuestiones básicas que desaceleran los procesos de urbanización; los gobiernos municipales posteriores continúen una línea similar. Que se conserve la zona arqueológica se trata de un tema por encima de las diferencias entre actores políticos e intereses particulares.

Por su naturaleza, el IMPLAN se destaca por su enfoque participativo en la planeación además de que se requiere que quienes estén involucrados conozcan “el proceso de planeación y los métodos, formas de elaboración, ejecución y evaluación del mismo” (PDUOPT, 2015: 224).

En cuanto a la situación territorial de la zona arqueológica de Huapalcalco, el IMPLAN se avista como un recurso institucional de grandes oportunidades para el planteamiento de la conservación territorial del patrimonio arqueológico inmueble, por ahora tomando en consideración las posibilidades de aplicación del marco legal vigente, territorial y cultural.

En el siguiente apartado, se abordarán con mayor detalle las características que conduzcan a un análisis urbanístico de la situación territorial de Huapalcalco que contemple de manera integral su investigación como asentamiento prehispánico y su valor como patrimonio cultural.

4.2 La zona de monumentos arqueológicos Huapalcalco

La organización de este apartado nace para dar continuidad a dos líneas temáticas abordadas en el capítulo 2 de este trabajo: la importancia de la investigación arqueológica para la construcción del conocimiento en torno a un asentamiento prehispánico y el trazo de una poligonal que zonifique el asentamiento como mecanismo para su protección legal, así como las cuestiones vinculadas a las decisiones de proteger y conservar.

Estas líneas se triangulan en el territorio y concretamente, como se desea evidenciar aquí, con el suelo arqueológico y la importancia de las mejores condiciones de conservación posibles que, en entre diversos factores, podrían conseguirse por la aplicación y el cumplimiento del marco legal (territorial y cultural) así como por la investigación científica, no sólo de la zona, del contexto arqueológico que representa un asentamiento prehispánico.

4.2.1 Investigación arqueológica

Huapalcalco como otros asentamientos prehispánicos que se conservan y se descubren en la actualidad, representa una pieza arqueológica importante para entender y explicar el gran rompecabezas de relaciones entre las sociedades prehispánicas del México antiguo.

Por mención de Lizardi, se conoce que este asentamiento fue inspeccionado en 1939 por Carlos Margain (Lizardi, 2000:19) aunque comenzó a ser sistemáticamente explorado posteriormente a través de las intervenciones de Florencia Müller y César Lizardi (1954-1959) en el marco de la promoción de “estudios y excavaciones en la Cuenca de México y los valles contiguos —Morelos, Toluca, Puebla y Tulancingo— [con el propósito] de obtener datos fidedignos acerca de la arqueología de esas regiones” (Lizardi, 2000:19).

De acuerdo con referencias bibliográficas y documentos relacionados con la organización administrativa para su conservación, Huapalcalco también fue objeto de estudio de otros investigadores, mexicanos y extranjeros, entre quienes destacan Michael E. y Elizabeth F. Snow (1969-1971), Margarita Gaxiola y Jorge Guevara (1980-1981) y Enriqueta Manzo Olguín (1983, 1984-1985, 1989) quien además ha continuado con investigación de gabinete en años recientes.¹⁴²

A partir de las primeras investigaciones se obtuvo la descripción e ilustraciones de las etapas constructivas de un conjunto arquitectónico en el asentamiento (Lizardi, 2000:49-51) así como pintura mural, ambos con rasgos asociados estilísticamente a las principales urbes del periodo clásico.

Figura 9. Vista de la “Plaza Mayor” de Huapalcalco según Lizardi (2000)



Fuente: Agosto 2013/MRVF Recorrido con custodios de la ZMA Huapalcalco

¹⁴² De acuerdo con información recabada a través de entrevistas, otras investigaciones e intervenciones han tenido lugar en Huapalcalco, pero todavía no han sido publicados los resultados.

También fueron hallados diversos entierros y monumentos muebles, entre los que destacan un yugo y el “altar-estela”, este último que se conserva hoy en día en la “plaza mayor” de Huapalcalco (Lizardi, 2000).

Al considerar que no sólo fue excavado el asentamiento de Huapalcalco, sino el de otros asentamientos circundantes, actualmente urbanizados, se determinó una cronología para el valle de Tulancingo que de acuerdo con Lizardi y Müller (Lizardi, 2000: 55) evidencian una probable ocupación muy temprana, correspondiente al periodo Lítico (10,000 y 7 000 años) hasta el periodo posclásico (700 a 1 500) aunque concretamente no se asegura una continua ocupación del asentamiento de Huapalcalco.

De manera general, los resultados de las investigaciones más recientes, publicadas por Gaxiola (2009) y Manzo Olguín (2001, 2006, 2010) se han enfocado actividades de intercambio comercial en las que se posiblemente estuvo involucrado Huapalcalco, así como en estudios sobre las características teotihuacanas en la pintura mural, las características de los entierros humanos y del material cerámico.

De acuerdo con los fines de esta investigación, perfilados hacia la conservación de la zona, sobre la investigación se desea añadir algunos comentarios.

Existen diversas dificultades para consultar la bibliografía o cualquier dato sobre la zona, aún para quienes mantienen intereses de investigación arqueológica. Al respecto, se observa una gran brecha entre la investigación, la construcción del conocimiento sobre el asentamiento y la información publicada disponible, a la que puede tener acceso no sólo otros investigadores, sino la población en general, cuestión de suma importancia para la conservación de Huapalcalco. De acuerdo con información recopilada en las entrevistas, uno de los principales problemas para que esto sea posible es la falta de financiamiento para publicaciones, sin mencionar una falta de interés institucional en general, no sólo de parte del INAH.

Asimismo, es ya un tema urgente, que la investigación en el asentamiento prehispánico de Huapalcalco se corrobore y actualice para que todas las piezas del rompecabezas conformen un cuerpo de conocimientos científicos y de divulgación que esté al alcance de la población y sirva de base tanto para la construcción de un mayor conocimiento como para fundamentar los argumentos necesarios para fortalecer los planteamientos de un proceso de conservación a largo plazo.

4.2.2 El polígono de Huapalcalco

La inclusión de Huapalcalco a la agenda institucional para su protección legal fue planteada en 1977 a través del decreto emitido por el presidente José López Portillo para declarar este asentamiento prehispánico como una zona de monumentos arqueológicos relevante, de utilidad educativa y cuya investigación contribuiría a la construcción del conocimiento histórico del país.¹⁴³ Así ocurrió también para el caso de otros asentamientos como Malinalco, Calixtlahuaca y La Venta.¹⁴⁴

Le antecedió a esta declaratoria, en 1975, un proceso de trazo de poligonal para delimitar la zona a proteger con base en los hallazgos de las investigaciones anteriores a la década de los setenta y otros recorridos llevados a cabo en aquel entonces por una comisión de parte de Registro Público de Monumentos.¹⁴⁵

El polígono resultante (véase Anexo 1) comprende una superficie de 39 hectáreas de jurisdicción federal tanto para el área como para las limitaciones y modalidades de uso de terrenos al envolver los monumentos inscritos en el registro público de monumentos y zonas arqueológicas del INAH¹⁴⁶, de acuerdo con la declaratoria y el contenido de su articulado:¹⁴⁷

- Es competencia del INAH el cumplimiento de lo que ordena el decreto, la LFMZAAH (1972) y su reglamento en cuanto a la integridad y calidad de la zona monumental
- Deberán tomarse medidas técnicas para mantener el ordenamiento ecológico existente o para restituirlo, quedando vedadas las explotaciones forestales y de materiales naturales de todo género que pudieran afectar los monumentos, incluso en los predios aledaños a la zona.

¹⁴³ La declaratoria de Huapalcalco no está registrada en el actual Sistema Único de Registro Público de monumentos. Se tuvo acceso al documento a través de la solicitud de un expediente que contiene copias de los oficios originales, compendiado por la Dra. Enriqueta Olguín, en la biblioteca Antonio Peñafiel en el Centro INAH Hidalgo, localizado en la ciudad de Pachuca de Soto.

¹⁴⁴ Así lo detalla el Oficio no. 401-27-20/77 del entonces Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas Sección II-III Expediente R/311(011)1 Declaratorias de Zonas Arqueológicas. Firmado por el arqueólogo Ariel Valencia Ramírez

¹⁴⁵ Arqueólogo Eduardo Contreras y topógrafo Augusto Cortés

¹⁴⁶ De acuerdo con el decreto, su registro corresponde con el número 5 del volumen 13, tomo I, libro 77, sección II de inmuebles.

¹⁴⁷ Decreto que declara zona de monumentos arqueológicos el sitio conocido con el nombre de Huapalcalco, localizado en el municipio de Tulancingo, estado de Hidalgo. Decreto, Artículos 1º al 11º.

- Con un estudio previo y si resulta necesario, se procederá con la modificación de toda obra que afecte o desvirtué la comprensión de los valores monumentales en la zona y predios aledaños.
- No podrán realizarse nuevas obras de urbanización ni se permitirán asentamientos humanos
- Se procederá con la suspensión de obras por contravención
- Las obras contempladas en el artículo 42 de la LFMZAAH (1972) dedicadas a servicios deben considerar perspectivas visuales de afectación, volumetría que pueda alterar a los monumentos, la armonización de materiales, así como la finalidad y relación de la obra, que sea para mejorar los servicios de la zona.

El polígono de Huapalcalco y las normas que en torno a él fueron establecidas, en teoría, cumplen con conducir la protección de la zona.

Como se revisó en el tercer capítulo de este trabajo de investigación, varios de los aspectos contemplados por el decreto para la declaratoria se articularían favorablemente con el marco legal en materia territorial, sobre todo al contemplar la aplicación y el cumplimiento de aquellas normas que tienen cierta especificidad al señalar los vestigios arqueológicos como un tipo de patrimonio cultural sujeto a protección y conservación. Aún más al revisar la legislación local vigente en donde los principales ejes articuladores resultan ser los sistemas de planeación para el desarrollo urbano, con principios de participación social y de ejecución horizontal, no sectorial.

No obstante, la condición jurídica establecida a partir de la declaratoria para Huapalcalco no ha estado libre de controversias y tensión social.

La delimitación de la poligonal en 1975, trastocó la seguridad en la tenencia de la tierra para muchos habitantes urbanos, algunos de ellos asentados en viviendas construidas en suelo arqueológico con anterioridad al trazo de la poligonal (Monroy, 1986). Esta característica fue uno de los principales motivos para proceder con la declaratoria y proteger la zona. Además se reconoció que la delimitación se llevó a cabo con la expectativa de que con la federalización del terreno, la gente que vivía ahí o era dueña de una porción importante de tierra, fuera reubicada o retribuida con suelo en otro lugar del territorio municipal (Contreras, 1975).

Sin embargo, esta situación también se constituyó como uno de los principales y más difíciles problemas a resolver para la conservación de la zona arqueológica y que se mantienen en la actualidad. Posterior a la entrada en vigor de la declaratoria en 1977, la población ahora asentada dentro de una zona federal o propietarios de los terrenos en donde se ubica el asentamiento prehispánico, estaba obligada a dejar de construir u ocupar el suelo, condición que enfada a algunas personas debido a la creencia de que al haber comprado un terreno y ser propietario, pueden hacer cualquier uso de él.

De esta manera, el polígono de Huapalcalco muestra la concurrencia de diversos problemas que conducen la mirada hacia las decisiones y acciones concretas de la sociedad, de las instituciones involucradas además del valor del asentamiento prehispánico de Huapalcalco como patrimonio arqueológico inmueble.

Bajo este marco de ideas fue esbozado un método de análisis (véase Anexo 2) fundamentado por el proceso constructivo del planteamiento teórico-conceptual que se desarrolló en la primera parte de esta investigación. En el siguiente apartado se abordarán las reflexiones y hallazgos resultado de ese análisis para exponer la situación territorial de Huapalcalco.

4.3 Análisis urbanístico: Situación territorial de Huapalcalco

Más que la invasión de la zona de monumentos arqueológicos de Huapalcalco, que no se encuentra físicamente delimitada más que por “mojoneras” en puntos estratégicos del polígono, se trata de la transformación social del territorio al grado material e irreversible que representa la urbanización. En otros términos, se trata de la urbanización del suelo arqueológico a pesar de que éste represente un valor como patrimonio cultural (arqueológico inmueble).

La urbanización de esta zona arqueológica representa actualmente la pérdida total de la relación espacial original entre sus monumentos, por la densidad de construcciones, entre viviendas y comercios, como se trata de evidenciar en las siguientes imágenes.

Una visita a la zona significa observar la “Plaza Mayor” regida por el edificio principal y el “altar-estela”, además de la posibilidad de realizar un recorrido por las cuevas que se conservan en la pared rocosa que limita visualmente la parte este del

lugar, recorrido que también permite apreciar la conservación de manifestaciones gráfico rupestres, pintura rupestre (Figuras 10–13).

Figura 10. Avenida Juárez que permite el acceso a la ZMA Huapalcalco.



Fuente: Agosto 2013/MRVF

Figura 11. Acceso a estacionamiento y entrada a la Plaza Mayor de la ZMA Huapalcalco



Fuente: Agosto 2013/MRVF

Figura 12 y Figura 13. Manifestación gráfico-rupestre y cueva en Huapalcalco.



Fuente: Agosto 2013/ MRVF Recorrido con custodios de la ZMA Huapalcalco

A través de los recorridos hechos siguiendo el trazo del polígono se pudo verificar la diversidad de usos de suelo, incompatibles en su totalidad con el paisaje cultural de la zona arqueológica, pues además de las viviendas, cuyas características serán abordadas con detalle más adelante, se observó la presencia de la fábrica Quantum, diversos negocios como lotes para vender autos usados, locales dedicados a la venta de alimentos, vulcanizadoras, talleres mecánicos y un motel (Figuras 14-16).

Figura 14 Esquina de las calles Juárez y Francisco Villa, sobre límite oeste del polígono de Huapalcalco.



Fuente: Septiembre 2015/ MRVF

En general, el límite oeste del polígono se caracteriza por construcciones consolidadas, no así las viviendas posteriores.

Mediante la aplicación de las encuestas fue posible sondear que las construcciones dedicadas a los servicios y el comercio en su mayoría eran de renta barata, como mencionaron los encuestados, y se ubican sobre el límite oeste del polígono, que corresponde con la avenida Juárez. Esta avenida conecta el centro de la ciudad con el Parque Urbano Napateco denominado ciudad satélite anteriormente (PDUOPT, 2015). Esta característica apunta al aprovechamiento de esta vía para negocio y oferta de servicios específicos.

Figura 15 Taller mecánico sobre calle Juárez, límite oeste del polígono de Huapalcalco.



Fuente: Septiembre 2015/MRVF

Figura 16 Lote dedicado a la venta de autos usados y chatarra.



Fuente: Septiembre 2015/MRVF

Al respecto, sólo en uno de estos casos, la persona que atendía el local de autos usados, no deseó ser encuestado ni fotografiado debido a la temática de la encuesta. De acuerdo con la información proporcionada por el custodio de la zona, en el caso de la construcción del motel, la obra en su momento no obtuvo la autorización correspondiente para realizarse y fue suspendida, pero eso no fue suficiente para que dicho establecimiento opere hoy en día.

De acuerdo con el fundamento teórico de esta investigación, el análisis es conducido hacia los mecanismos de acceso al suelo y a la vivienda, tipo de ocupación predominante en la zona de acuerdo con información proporcionada en la dirección de impuesto predial y catastro de Tulancingo y la referencia del PDUCPT (2015) sobre la cuál se hará énfasis en el siguiente sub-apartado.

4.3.1 La valoración del patrimonio arqueológico inmueble desde la irregularidad

De manera similar a los casos de Mitla y Monte Albán en Oaxaca, abordados antes en este trabajo, en el polígono de la zona arqueológica de Huapalcalco (véase Figura 17) se configura más de un tipo de propiedad de la tierra, predomina la propiedad ejidal (PDUCPT, 2015) seguida de las adquisiciones que con el tiempo han hecho el gobierno del estado de Hidalgo, el municipio y el INAH.

Figura 17. Urbanización en el ejido Huapalcalco, vista desde el este de la ZMA Huapalcalco.



Fuente: Septiembre 2013/MRVF Recorrido con custodios de la ZMA Huapalcalco

El ejido, como se vio en el primer capítulo, ha fungido históricamente como tierra barata articuladora de los mercados de suelo en México por su incorporación a los procesos de urbanización, que con frecuencia concurre en la reproducción de condiciones de irregularidad:

- Inseguridad jurídica

- Altos costos en la dotación de servicios o carencia continua de servicios públicos de calidad
- No hay espacios verdes
- Conflictos sociales, catastrales y evasiones fiscales
- Otras afectaciones por usos incompatibles de suelo

En este sentido, el caso de Huapalcalco puede contribuir a observar con mayor detalle la complejidad de la urbanización y la percepción social al entrar en juego el valor de la zona arqueológica, reconocido institucionalmente durante los años setenta cuando la urbanización en el ejido ya demostraba un avance.¹⁴⁸

Entre los antecedentes del trabajo de campo llevado a cabo para esta investigación, existen evidencias documentales que hacia la década de 1980, la zona arqueológica de Huapalcalco ya contaba con un custodio y fueron reanudadas las actividades de investigación arqueológica (la última había ocurrido en 1971).

Sobre la reanudación de las investigaciones se proyectó el descontento de la población, entre quienes había personas que diez años antes adquirieron terrenos en ese lugar, debido al trato burocrático que recibían de parte de las autoridades federales para evitar la expansión de sus construcciones. La respuesta de la población afectada por la declaratoria, fue de desconocimiento hacia la legalidad de esa declaratoria, manifestado en la deliberada destrucción de edificios y otras evidencias arqueológicas. Situación que fue denunciada por la arqueóloga encargada de las investigaciones (Manzo, 1985).

Hacia 1986 y a través de un representante legal, un grupo de sesenta personas, entre vecinos y propietarios de terrenos en la zona, presentaron al gobernador del estado de Hidalgo un anteproyecto de reubicación compuesto por un conjunto de documentos que comprobaban la propiedad de los involucrados, como escrituras y boletos de compra-venta. Este documento solicitó que el gobierno adquiriera terrenos y otorgara el apoyo necesario para la construcción de viviendas, a cambio de dejar los terrenos que tenían y que formaban parte del polígono de Huapalcalco.

La petición no fue atendida y al respecto se desconoce si hubo algún tipo de resolución o malos manejos de recursos. Por otro lado, no se conoce con

¹⁴⁸ Al respecto, esta investigación no profundiza en una trayectoria histórica que muestre los cambios en la densidad de ocupación de las tierras ejidales en relación con la investigación arqueológica y su posterior declaratoria.

profundidad o exactitud el efecto que haya tenido, porque con toda seguridad ocurrió, la reforma al artículo 27 constitucional y la promulgación de la nueva Ley Agraria y las posibilidades de conversión a pequeña propiedad o propiedad privada.

Por sí sólo el proceso de urbanización del ejido incurría en condiciones de irregularidad (concretamente ilegalidad), con el trazo del polígono y la declaratoria federal para la zona fue asentado un mayor margen de ambigüedades para tomar decisiones por falta de acuerdos entre instituciones, en este caso, el gobierno local (sobre todo municipal) y la delegación estatal del INAH.

De acuerdo con este contexto, se reconoce que persisten condiciones de irregularidad en Huapalcalco que tuvieron como efecto agregado la declaratoria de la zona arqueológica, ya que continúan las afectaciones por usos incompatibles de suelo, baja calidad de vida en viviendas autoconstruidas, carencia de servicios públicos de calidad, conflictos catastrales, sociales y de inseguridad jurídica.

Estas características fueron contempladas en la aplicación de encuestas a una muestra de treinta personas (persona por construcción, en su mayoría viviendas) que ocupan el suelo de la zona arqueológica en la actualidad. A partir de este contexto se buscó averiguar de qué manera está vinculada la ocupación urbana actual del asentamiento prehispánico con su valoración como patrimonio (cultural) arqueológico inmueble; valoración que motivó la definición de su polígono y su declaratoria.

Además de la condición de irregularidad jurídica ya mencionada e irregularidades constructivas, deficientes servicios públicos y calles (suelo arqueológico) que se mantienen sin pavimentar; la muestra se caracteriza en su mayoría por personas que se definen en su mayoría como propietarias de los inmuebles que ocupan (y construyeron con recursos propios) desde hace más de 10 años como única opción económica (barata) para construir.¹⁴⁹

En relación con la percepción que los habitantes guardan en relación con la zona arqueológica se obtuvo información valiosa en cuanto al concepto de patrimonio cultural oficial revisado en la primera parte de esta investigación, aunque podría decirse que también resulta un tanto contradictoria.

¹⁴⁹ Las respuestas graficadas a la encuesta pueden consultarse en el Anexo 3 de este trabajo.

En torno al concepto y valoración de la zona arqueológica¹⁵⁰ con base en las respuestas obtenidas se puede identificar que más del 80% de la muestra reconoce su importancia, histórica nacional y local, les resultan interesantes, en algunos casos mantienen afinidad con sus recuerdos y perciben a Huapalcalco como un atractivo turístico.

No obstante, se debe rescatar que en algunos casos la respuesta sobre su importancia estuvo sujeta a condiciones de baja conservación. Para algunas personas el hecho de que se les permita a ellos y a otros vecinos, asentarse dentro de la zona o muy cerca de ella pone en duda su importancia. Esta cuestión está relacionada también con una falta de certeza sobre los límites del polígono que la delimita y con la cuestión de si su inmueble está dentro o fuera de él. En muy pocos casos, es reconocida la infracción y se tiene en mente mudarse si se les llegara a ofrecer la reubicación.

Por otra parte, todas las personas consideran que la zona debe ser respetada, cuidada y conservada para que otras personas y generaciones la conozcan. Sin embargo más de la mitad de los encuestados desconocen cuales son las leyes o reglamentos que dictaminan su protección. Por lo tanto, el respeto se percibe como el que otros deben tener por la zona además de algunos de ellos que reconocen el hecho de que no deben continuar la expansión de sus construcciones.

Asimismo, al ser cuestionados sobre quién piensan es el responsable de cuidar y proteger la zona, destaca que a pesar de no mencionar intencionalmente al INAH, los vecinos tienen plenamente identificada a la institución mientras que también respondieron como mayoría que es responsabilidad de todos conservar la zona.

No obstante la posición sobre su participación para cuidar y proteger las ruinas se divide, mientras que el 50% de la muestra señala que colabora con la recolección de basura, no hace malos usos de los monumentos, no las destruye porque incluso es de su interés que los monumentos se protejan por su importancia histórica.

Finalmente a la mayoría le interesa que se les tome en cuenta para la protección de la zona y considera como necesario más información sobre quienes habitaron el asentamiento prehispánico, sobre la aplicación y el cumplimiento de la legislación,

¹⁵⁰ Relacionado a preguntas sobre el conocimiento general de Huapalcalco, su visita, su reconocimiento como lugar turístico, la percepción de su importancia y el conocimiento de otras zonas arqueológicas (tal vez comparativo).

también reiterar a los visitantes que cuiden los monumentos y se les otorgue mayor capacitación a quienes están encargados de custodiar la zona todos los días.

Las respuestas obtenidas apuntan a que sí existe una valoración por parte de los habitantes hacia la zona a pesar de estar asentados irregularmente dentro del polígono que la delimita. Haciendo un balance sobre la elaboración de la encuesta, su aplicación y la revisión de las respuestas obtenidas, se percibe un sesgo importante tanto en el planteamiento de las preguntas como en las respuestas.

Incluso se ha llegado a pensar en que las respuestas cumplan con ser en muchos casos deseables o positivas por la misma temática, o por temor a involucrarse en un nuevo conflicto legal con el INAH o a perder su vivienda.

El contexto es complicado por las dificultades de acceso a las viviendas sobre el terreno irregular, condiciones de hacinamiento, servicios públicos de mala calidad, sobre todo la luz eléctrica que algunas personas que padecen enfermedades degenerativas, requieren.

Se podría adelantar que cuando el suelo es una mercancía y una necesidad, el valor de una zona arqueológica pasa a segundo plano e incluso la falta de información para su divulgación así como haber permitido su proceso de urbanización pueden ser utilizados para argumentar que en realidad el daño al asentamiento no es tan grave.

4.3.2 Intervención institucional

El problema en Huapalcalco, hasta el periodo 2012-2016, se ha mantenido como una cadena de irregularidades en la que por parte de las administraciones que han pasado por el ayuntamiento, haber decidido no intervenir y además no entender la importancia del ordenamiento territorial ha traído como consecuencia una pobre actuación para el control de asentamientos irregulares. Aunado a ello, está la situación de aquellas personas que después de acceder informalmente al suelo para autoconstruir su vivienda, han solicitado a las administraciones locales en turno, disposición de equipamiento y la introducción de servicios públicos (Vera, 2016), solicitudes que han demorado varios años en ser atendidas por falta de voluntad política y por la condición de ilegalidad y altos costos.

Al respecto, la administración 2012-2016 depositó un interés particular en la zona arqueológica de Huapalcalco que se ve reflejado en los ejes rectores del trazo

de sus metas y de la toma de sus decisiones, que son los programas de desarrollo urbano¹⁵¹, fuentes de información para este capítulo, así como el establecimiento de una estrecha relación de parte del ayuntamiento —concretamente la secretaría de desarrollo urbano— tanto con la delegación estatal del INAH en Hidalgo como con la dirección de operación de sitios de la Coordinación Nacional de Arqueología (Vera, 2015, Palma, 2015).

Podría decirse que la inclusión de la ZMA Huapalcalco a la agenda política municipal ocurrió de manera tangencial. Fue a partir de la planeación y el ordenamiento territorial en Tulancingo que se formó un ámbito de reflexión propicio para el diseño de esquemas de política pública, acuerdos y toma de mejores decisiones en torno a la zona arqueológica, debido a su reconocido valor identitario, visto como un recurso que favorece la cohesión social. En este sentido, de parte del gobierno municipal, al menos para esta administración, existe un pleno reconocimiento de la ZMA y su problemática territorial.

Con este marco de referencia, ocurrió la comunicación institucional ayuntamiento de Tulancingo – INAH, con el propósito inmediato de frenar la urbanización en la zona y con el objetivo a largo plazo de generar un precedente de proyectos para garantizar a través de mecanismos que exijan a las siguientes administraciones (municipales y estatales) y la propia delegación INAH-Hidalgo a continuar con la conservación de la zona además de propiciar la intervención de recursos de carácter público aportados de manera municipal específicamente en este tema (Vera, 2015).

Este aspecto no es negativo, al contrario. Sobre todo porque en el estado de Hidalgo se tiene poco respaldo institucional propio que fortalezca el ámbito cultural y propiamente el arqueológico (investigación, formación conservación), a diferencia de otras entidades federativas como CDMX, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Michoacán, México, Querétaro y Puebla por mencionar algunas ejemplos, que cuentan con carreras profesionales, museos, institutos y otras dependencias públicas dedicadas a la conservación específica del patrimonio arqueológico y su vinculación con la

¹⁵¹ Sin actualizar desde 1994. Además de la actualización del Atlas de Riesgo, seis planes de desarrollo urbano (PPDU) conducidos hacia un programa de ordenamiento ecológico territorial, lo que de acuerdo con declaraciones del secretario municipal de desarrollo urbano, obras públicas y medio ambiente, ubica a Tulancingo como el primer municipio en el estado de Hidalgo en contar con un completo sistema de planeación y en vías de socialización y ciudadanización a través de un observatorio urbano o la consolidación del IMPLAN (Vera, 2015).

sociedad. Al respecto, que en Tulancingo sea el gobierno local el que dedique espacio en su agenda y fomente espacios de acuerdos, es algo muy positivo, tanto para el mismo gobierno como para la ciudad y sus ciudadanos.

La delegación del INAH Hidalgo ha respondido de manera favorable. No obstante, no se debe pasar por alto un sesgo conceptual en el tratamiento del problema así como de información entre los representantes de la delegación y quienes también forman parte del INAH y que trabajan directamente en la zona arqueológica como custodios.

En el marco de las opiniones personales de este trabajo, esta característica compagina con los vacíos conceptuales, tanto en la teoría como en la práctica sobre la urbanización de las zonas arqueológicas. Hace falta hablar de las relaciones sociales en torno al suelo de las zonas arqueológicas y reconocerlo como la base de los verdaderos conflictos y relaciones sociales. Siempre lo ha sido y así continuará, porque sencillamente, no puede prescindirse del suelo como base material de todas las actividades humanas.

En cuanto al planteamiento de soluciones en este complejo problema que significa conservar la zona y frenar el avance de los procesos de urbanización sobre ella tratando de mejorar las condiciones de vida para la población que la habita irregularmente, las propuestas de intervención inclinan la balanza de posibilidades hacia el municipio.

Conforme al ordenamiento territorial, el gobierno municipal a través de la secretaría de desarrollo urbano, obras públicas y medio ambiente, tiene en la mira el objetivo de crear una dirección ex profeso sobre ordenamiento territorial y agrario que atienda problemas de irregularidad como el que ocurre en la zona arqueológica. También el endurecimiento en las restricciones para otorgar licencias de construcción (Vera, 2016).

Una estrategia que tanto el municipio como la delegación estatal del INAH tienen en común es el tratamiento del suelo como mercancía para intentar revertir las diversas problemáticas en torno a la propiedad y el uso de suelo. El INAH en varios casos se ha planteando la adquisición de terrenos (cuestión que no impide que también sean invadidos) mientras que el municipio ha conducido sus recursos hacia la regularización, otorgando certeza jurídica para la propiedad e incluso entrando en

negociaciones con los desarrolladores para obtener en el mejor de los casos terrenos en donación para el municipio (Vera, 2016).¹⁵² En el caso concreto de Huapalcalco incluso ha sido planteada la regularización para dar paso a la compra venta con finalidad de mantener la integridad de las tierras que conforman el polígono de la zona.¹⁵³

Por otra parte, los planteamientos del INAH aún carecen de un rumbo específico, posiblemente debido a que sus planteamientos y estrategias no tienen como fundamento al territorio como totalidad y sí la delimitación y la sectorización administrativa sobre las zonas arqueológicas.

Por parte del INAH sobre la ZMA Huapalcalco, ha decidido “ser flexible” y permitir que la gente habite la zona porque debe cubrir su necesidad de vivienda y la introducción de servicios. Y se piensa como algo imposible o poco probable que haya reubicaciones y que pueda restituirse la configuración territorial de una zona arqueológica que enfrenta procesos de urbanización.

Los funcionarios entrevistados reconocen que los ocupantes de la zona arqueológica de Huapalcalco tienen todos los derechos y deben cubrir sus necesidades. Reconocen también sus propias limitaciones legales, administrativas y de financiamiento que terminan por afectar a los ciudadanos por la imposibilidad de equipar adecuadamente un predio al prohibirles excavar pero a la vez por la carencia de mecanismos concretos y efectivos sobre un tema que con el paso del tiempo se complica cada vez más (Palma, 2015)¹⁵⁴

Mientras tanto, en la zona arqueológica, todos los días son enfrentados diversos conflictos sobre logística, vandalismo, destrucción premeditada, casas que parecen construirse en una noche y la falta de apoyo para el cumplimiento de la legalidad (Martínez, 2016), que acostumbra limitarse a los protocolos y reglamentos que vinculados a la LFMZAAH (1972) que no está por demás mencionar requiere ser actualizada en el marco de una apertura temática, profesional acorde con los procesos territoriales que han acontecido en los últimos años, cuestión que podría mejorar en la aplicación del marco legal articulado territorialmente.

¹⁵² Entrevista transcrita en posesión de la autora

¹⁵³ Los planteamientos del ordenamiento territorial en cuanto a la propiedad y al uso de suelo en el área circundante al polígono no ha sido planteado aún, debido a que los esfuerzos se concentran en resolver la complejidad dentro de la poligonal.

¹⁵⁴ Entrevista transcrita en posesión de la autora

Conclusiones y hallazgos de la investigación

El objetivo fundamental de este trabajo de investigación es contribuir a la explicación teórica del problema que representa conservar el patrimonio arqueológico inmueble frente a los procesos de urbanización.

La urbanización fue establecida como perspectiva teórico-conceptual que entraña diversos niveles de complejidad al tratarse de un fenómeno territorial que hoy en día implica el escenario mismo de la naturaleza transformada y todas las relaciones y problemas sociales.

No se trata de una perspectiva teórica convencional debido a la problematización que necesariamente contiene y desarrolla en un cuerpo de conocimientos diverso dentro de una gran región pero unido por un eje conceptual importantísimo, que es el territorio y concretamente el suelo, mercancía, objeto de apropiación, recurso indispensable para la configuración de las ciudades y para tener un lugar en donde vivir.

Por lo tanto, más que emplearse como una perspectiva teórico-conceptual, en este trabajo de investigación fueron usadas como puntos de vista las ideas de distintos autores, sobre el gran tema de la urbanización con cierto grado de profundidad hacia los mecanismos para acceder al suelo urbano como los mercados formal e informal, el tema de la propiedad, los actores involucrados, el

establecimiento del precio de la tierra, la actuación de las instituciones y el fenómeno de la irregularidad.

Uno de los principales hallazgos en esta primera etapa de la investigación fue el protagonismo del concepto suelo urbano y la observación de cómo cualquier modificación en su uso, puede generar grandes cambios en el paisaje de las ciudades pero también marcar profundos problemas sociales. Después de entender la relación entre suelo y urbanización comenzó a ser evidente que hoy en día diversos sectores de la población ven con total normalidad comprar y vender terrenos y disponer de ellos sin considerar si su uso será adecuado o no y si afectará a terceros.

Otro hallazgo importante fue la omisión del concepto de suelo y la importancia del territorio en las estrategias de protección legal y conservación para el patrimonio arqueológico inmueble.

Tomando como ejemplo cómo se está construyendo continuamente teoría para explicar la urbanización en América Latina y México y a su vez diseñar políticas públicas que enfrenten la desigualdad social que generan los mecanismos de acceso al suelo urbano, así como problemas de movilidad y mayor vulnerabilidad ante los efectos de los fenómenos naturales; fue necesario incorporar el tema de la conservación de las zonas arqueológicas con base en la problematización real y en consecuencia en apego a la normatividad, casos específicos y acciones institucionales.

Fue evidente que la conservación arqueológica a largo plazo está totalmente ausente en la legislación en materia cultural al igual que los principios que la articulen con el territorio y sus procesos de transformación. Asimismo, aún falta generar bibliografía sobre todos estos temas, al discernirlos de las intervenciones arquitectónicas de restauración.

Como una aportación de este trabajo, a la expectativa de una mayor apertura y diversificación institucional, profesional, conceptual y laboral se desea agregar como una conclusión una propuesta de definición para el concepto de suelo arqueológico como la base material de un asentamiento con evidencias de elementos culturales y paisajes modificados que por las características de los procesos sociales a los que podría estar ligado en el pasado, requiere para su

entendimiento del conjunto de métodos y técnicas de análisis sistemático que emplea la arqueología como disciplina científica.

En México, este suelo es delimitado por una poligonal para su zonificación y declaratoria federal, como se especificó en esta investigación, en ese sentido también es posible hablar del suelo arqueológico como el suelo de una zona arqueológica, que también obedece a la delimitación temporal que la LFMZAAH (1972) hace para definir a los monumentos arqueológicos.

Sin embargo, también representa otra opción de suelo para ocuparse y comenzar a urbanizarse por su predominante condición mercantil en el marco de interacción entre los mecanismos de acceso al suelo urbano e incluso la articulación de las tierras ejidales, que complejizan aún más la conservación de las zonas arqueológicas.

En este sentido también fue reconocido que a falta de un mecanismo y conceptos específicos para conservar las zonas arqueológicas en México en el largo plazo, el uso del concepto de suelo arqueológico podría articular de mejor manera el marco legal cultural con la aplicación y cumplimiento del marco legal territorial.

Hubo una mejor comprensión y discernimiento en la relación de los temas desarrollados al identificar un efecto de concurrencia entre los factores legales, conceptuales, institucionales. En consecuencia, fue identificada la deseable concurrencia de dos grandes condiciones el desarrollo urbano y la conservación arqueológica.

De la revisión del marco legal es preciso mencionar las posibilidades de una necesaria actualización e incluso la inclusión o intercambio de conceptos específicos, como territorio y suelo arqueológico, esto se observó durante las conclusiones de la segunda parte de este trabajo.

Se desea concluir este trabajo respondiendo a las preguntas de investigación planteadas y que significa la contrastación de hipótesis.

Los asentamientos prehispánicos están siendo ocupados con usos urbanos actuales a pesar de la existencia de las instituciones y marcos normativos diseñados para su protección jurídica porque concurren los siguientes factores:

- Se piensa que el crecimiento urbano es sinónimo de desarrollo urbano y por lo tanto se prioriza la urbanización y la propiedad

- El suelo es una mercancía que necesita ser pensada como recurso estratégico para el desarrollo urbano y la conservación del patrimonio arqueológico
- No hay un planteamiento ni mecanismos diseñados para la conservación de las zonas arqueológicas a largo plazo
- El marco legal cultural no está actualizado
- La interacción de los mecanismos de acceso al suelo urbano provocan un margen de ocupación para el suelo arqueológico, que también se convierte en una mercancía

En consecuencia, el valor de los asentamientos prehispánicos como patrimonio arqueológico es socialmente desplazado para primero satisfacer la necesidad de tener una vivienda, como pudo observarse a través del análisis urbanístico de la zona arqueológica de Huapalcalco como caso de estudio. Además es un valor como patrimonio cultural establecido institucionalmente, casi superficial que no es plenamente identificado sobre todo cuando se carece de sustento científico.

ANEXOS

ANEXO 1 Polígono Huapalcalco



Imagen satelital empleada para el trazo de la poligonal que se describe en el decreto para la declaratoria de la zona de monumentos arqueológicos de Huapalcalco.

ANEXO 2 Método para el análisis urbanístico de Huapalcalco

En primer lugar se llevó a cabo una búsqueda de información sobre Huapalcalco en al menos tres líneas principales:

- Arqueológica: La búsqueda se orientó en averiguar cuántas investigaciones se han llevado a cabo en Huapalcalco, en qué años, quienes las dirigieron y cuáles fueron las aportaciones resultantes.
- Institucional: Como consecuencia de la línea de búsqueda arqueológica, se siguió una línea institucional para conocer si Huapalcalco contaba con la declaratoria federal de zona de monumentos arqueológicos, además del contexto en cuanto a la relación que establecieron los actores involucrados como funcionarios, investigadores y habitantes.
- Territorial: En relación con las líneas anteriores, la línea territorial representa una ampliación que permite identificar diversas herramientas de análisis para observar lo que ocurre en Huapalcalco, principalmente los usos de suelo y la relación espacial que el asentamiento prehispánico y los asentamientos humanos actuales guardan con la urbanización del territorio que conforma el municipio de Tulancingo, Hidalgo.

En segundo lugar, después de haber identificado las fuentes y referencias principales, se procedió con el abordaje de las características territoriales de Tulancingo como ciudad. Al respecto se tomó como fuente de información principal el Programa municipal de desarrollo urbano, generado a partir de la gestión de la administración que corresponde al periodo 2012-2016. Este programa además de priorizar el territorio para explicar el desarrollo del municipio de Tulancingo, es un recurso vigente y el único de su tipo para la ciudad.

Un tercer paso en este proceso, es la integración de la información que resultó de las líneas de búsqueda arqueológica y territorial para una aproximación a la situación territorial del asentamiento prehispánico de Huapalcalco a través de varios recorridos.

Fueron necesarias distintas visitas al asentamiento, cada una con recorridos realizados para identificar cuestiones específicas: primero para tener un panorama de la urbanización en la zona, posteriormente con el acceso a diversas fuentes de

información, los recorridos se llevaron a cabo para identificar las condiciones de emplazamiento de los asentamientos humanos actuales y para conocer los límites de la poligonal que delimita la zona.

Hasta este tercer paso, fue posible argumentar que había sido identificada una franja que concentra construcciones a lo largo del límite oeste de la poligonal que colinda con la calle Aguirre Castillo-Juárez (vía que conecta el centro de la ciudad de Tulancingo con la colonia Napateco al norte). En esta franja de construcciones fueron identificados los usos de vivienda, comercio y servicios.

A diferencia de esa notoria franja de construcciones en el límite oeste sobre el primer cuadro de la poligonal, en dirección noreste comienza un tipo de emplazamiento disperso de viviendas, algunas de ellas muy precarias.

En cuarto lugar, con el objetivo de entender cómo fue urbanizándose el suelo arqueológico en Huapalcalco, cual es la relación entre las personas asentadas dentro de la poligonal y el sitio, además de las acciones por parte los actores que han intervenido desde las instituciones responsables se considera el diseño de entrevistas, la aplicación de cuestionarios estructurados (para aplicarse en coordinación con la secretaría de desarrollo urbano, obras públicas y medio ambiente, del gobierno municipal) y llevar a cabo observación participante. Se proyecta que el resultado de estas actividades pueda condensarse para hablar de la situación territorial de Huapalcalco.

Para obtener la muestra necesaria y aplicar la encuesta se ocupó la siguiente formula:

$$n = \frac{z^2 \cdot p \cdot q \cdot N}{N \cdot e^2 + z^2 \cdot p \cdot q}$$

Dónde:

n = muestra necesaria N = 97 z = 1.96 (95%) p = 0.5 q = 0.5 e = 0.15 (15%)

Construcciones dentro de la poligonal de Huapalcalco registradas por parte Catastro Municipal



Ficha técnica de la encuesta sobre la valoración de la zona arqueológica de Huapalcalco en el contexto de su poligonal y la percepción de quienes construyeron dentro de ella

Nombre de la encuesta	Encuesta sobre la valoración de la zona arqueológica de Huapalcalco
Institución responsable	Presidencia municipal de Tulancingo de Bravo Hidalgo. Instituto Nacional de Antropología
Institución que aplica la encuesta	El Colegio Mexiquense A.C. Secretaría de Obras Públicas y Desarrollo Urbano de la Presidencia Municipal de Tulancingo, Hidalgo.
Objetivo	Obtener información sobre la percepción de quienes construyeron dentro de la poligonal que delimita la zona arqueológica de Huapalcalco respecto a la valoración que hagan y el conocimiento que tengan, de ese espacio como patrimonio arqueológico.
Fecha de levantamiento	Diciembre 2015
Población objetivo	Adultos que viven o poseen terrenos dentro de la poligonal que fundamenta el decreto federal de la declaratoria de Huapalcalco como zona de monumentos arqueológicos.
Marco muestral	Residentes de las colonias San José Caltengo y Huapalcalco, asentados dentro de la poligonal de Huapalcalco.
Unidad de análisis	Lote (Vivienda)
Diseño de la muestra	Muestra aleatoria en dos etapas: 1. Especificación de la poligonal que delimita la zona arqueológica 2. Selección de las viviendas y predios a encuestar por cada conjunto
Tamaño de la muestra	30 personas, representando una vivienda cada una
Administración de la encuesta	Administrada por los encuestadores
Método de entrevista	Entrevista directa cara a cara
Apoyo de equipo de cómputo	Cada encuesta en papel fue descargada en un formulario electrónico utilizando el software iFormBuilder

Actor	Características ¿Por qué entrevistar a esta persona?	Información ¿Para qué? ¿Qué se requiere conocer?	Notas adicionales
Rodolfo Palma Rojo	Ex Delegado del INAH en Hidalgo. Como dirigente de la Delegación Estatal, es su deber coordinar las acciones pertinentes para cumplir con el marco jurídico sobre patrimonio cultural del país. También establecer comunicación con los gobiernos municipales en torno a temas culturales, de conservación de zonas federales de monumentos, en este caso, arqueológicos.	- Interesa saber si tiene un proyecto concreto que evalúe las condiciones de la ZMA Huapalcalco (urbanización) y considere a futuro, acciones para garantizar las condiciones de su conservación. - Asimismo, se busca conocer si es su intención dar continuidad a la relación de coadyuvancia entre el gobierno de Tulancingo, Hgo. y la delegación. - Conocer su opinión en torno a la legislación y su desarticulación con el ordenamiento territorial en cuestión de ZA's. - Conocer su valoración en temas como la urbanización y el patrimonio arqueológico.	- Fue entrevistado durante su gestión como delegado. -Mantuvo comunicación, interés y voluntad constantes con funcionarios de la Presidencia municipal Tulancingo
Marco Antonio Vera Flores	- Arquitecto con estudios de posgrado - Secretario de Desarrollo urbano, planeación y obras públicas en la Presidencia municipal de Tulancingo periodo 2012-2016. - Ha demostrado interés en considerar la ZA Huapalcalco dentro del ordenamiento territorial del municipio, además de proponer acciones concretas que favorezcan su conservación. - Ha establecido comunicación con la Delegación estatal del INAH, con Niebla y Tiempo A.C. y vecinos asentados en las proximidades de la ZA.	- Interesa conocer la visión que tiene sobre la ZA Huapalcalco, si la considera relevante y en qué sentido. - Si valora la ZA Huapalcalco como patrimonio cultural y si esa valoración contempla la participación social - Reconoce como principal problema su conservación en un contexto de urbanización - Cuáles fueron los primeros objetivos para considerar a Huapalcalco dentro del ordenamiento territorial. - Tiene conocimiento sobre el marco jurídico territorial - En qué consisten los instrumentos y las acciones que ha propuesto para el ordenamiento territorial y la conservación de la ZA Huapalcalco.	- Ha ofrecido apoyo y colaboración para esta investigación. - Entrevistado en 2 ocasiones

Actor	Características ¿Por qué entrevistar a esta persona?	Información ¿Para qué? ¿Qué se requiere conocer?	Notas adicionales
Miguel Martínez Díaz	Custodio Oficial	- Interesa conocer su postura sobre la conservación de la ZA a través de las actividades que le tocó desempeñar como custodio. - También su visión sobre el proceso de urbanización en la ZA y los cambios del entorno - Así como su experiencia y percepción sobre el actuar de la gente sobre la ZMA.	- Fue entrevistado durante su gestión como custodio. -Mantuvo comunicación, interés y voluntad constantes. - Ha ofrecido apoyo y colaboración para esta investigación.
Enriqueta Manzo Olguín	- Arqueóloga con doctorado. - Trabajó durante los años ochenta en la ZMA Huapalcalco y enfrentó denuncias por parte de los vecinos y ejidatarios por su trabajo de campo (excavaciones y registro de monumentos). - Actualmente continúa su labor desde el trabajo de gabinete. - Formó parte de Niebla y Tiempo A.C. - Documentó la comunicación entre habitantes de la ZA y el INAH para resolver en varios casos los procesos de construcción.	- Cómo arqueóloga que trabajó en la ZA, interesa conocer su experiencia sobre todo en relación con los vecinos de la zona. - También la valoración que hace sobre la ZA como patrimonio cultural. - ¿Qué tanto conoce sobre las condiciones de vida de los vecinos de la zona? - Su postura sobre la urbanización en la zona. - Conocer si ha pensado y propuesto acciones específicas en torno a la urbanización de la zona y su conservación. - En la década de los ochenta tuvo el interés de resolver el conflicto de tierras en Huapalcalco - Interrumpió su labor debido a las agresiones recibidas por parte de los vecinos	- Ha ofrecido apoyo y colaboración para esta investigación. - Entrevistada en 2 ocasiones

ANEXO 3 Encuesta aplicada

ENCUESTA SOBRE LA VALORACIÓN DE LA ZONA ARQUEOLÓGICA DE HUAPALCALCO EN EL CONTEXTO DE SU POLIGONAL Y LA PERCEPCIÓN DE QUIENES CONSTRUYERON DENTRO DE ELLA

Tulancingo de Bravo, Hidalgo

Fecha: _____

Aplicador: _____

IDENTIFICACIÓN Y CONTROL

Dirección de la vivienda o construcción

Calle, avenida, callejón, carretera, camino

No. ext. | No. int.

Colonia, fraccionamiento, barrio

Nombre del entrevistado: _____

Escolaridad: () primaria () secundaria () preparatoria () profesional () otro _____

Edad: _____ Ocupación _____

¿Padece alguna discapacidad o enfermedad degenerativa? ¿Cuál? _____

ENCUESTADOR: ANOTAR LAS SIGUIENTES CARACTERÍSTICAS MEDIANTE LA OBSERVACIÓN DIRECTA

I. Señale el tipo de construcción

- Vivienda ☐ Comercio ☐
Vivienda y local comercial ☐ Bodega ☐
Establo, caballeriza ☐ Estacionamiento ☐
Otro ☐ _____

En caso de que la construcción esté desocupada o deshabitada sin una persona a cargo, proceder con su registro corto. En caso contrario, continuar con la encuesta

II. Aspecto de la construcción

- Obra consolidada ☐ Obra negra inconclusa ☐
Muros y fachada sin deterioro ☐ Techo de lámina ☐
Techo de losa ☐ Piso de tierra ☐
Piso firme ☐ Muros y fachada deteriorados ☐
Madera, cartón o lona ☐ Otro ☐ _____

III. Condición y abastecimiento* de la instalación eléctrica (verificar que haya un medidor de luz)

- Superficial ☐ Interior de los muros ☐ Sin instalación ☐
De la red pública sin contrato ☐ De una planta de luz colectiva ☐
De la red pública con contrato ☐ Otro ☐ _____

*Complementar esta parte preguntando de dónde se abastece del servicio de electricidad

IV. ¿Qué hay en el entorno? (Considerar un perímetro de entre 10 m y 20 m de distancia)

- Alumbrado público ☐ Vías pavimentadas ☐
Locales comerciales ☐ Guarniciones y banquetas ☐
Terracería ☐ Suelo con restos arqueológicos* ☐
Parques y jardines ☐ Registros de drenaje ☐
Monumentos arqueológicos** ☐ Vegetación densa ☐
Parada de transporte público ☐ Basureros ☐
Chatarra y neumáticos ☐ Otro ☐ _____

* En el suelo arqueológico de Huapalcalco se hayan diversos fragmentos de obsidiana y cerámica

** Tanto evidencias, fragmentos o formas completas de edificios, basamentos piramidales, monolitos

SECCIÓN I. GENERALIDADES SOBRE LA ZONA ARQUEOLÓGICA DE HUAPALCALCO

Para efecto de la aplicación de esta encuesta, se hace alusión a la zona arqueológica o zona de monumentos arqueológicos como 'las pirámides' o 'las ruinas' de Huapalcalco. En el caso de las pinturas rupestres, se menciona 'pinturas muy antiguas'. Para identificar a los custodios oficiales se emplea el término 'vigilantes'.

1.1 ¿Conoce las ruinas de Huapalcalco?

Sí ☐

No ☐

1.2 ¿Qué tanto considera que conoce sobre las ruinas de Huapalcalco?

Mucho ☐

Regular ☐

Poco ☐

Muy poco ☐

1.3 ¿Con qué frecuencia visita las ruinas de Huapalcalco?

Mucha frecuencia ☐

Con Frecuencia ☐

Poca frecuencia ☐

1.4 Cuando recibe visitas ¿Las invita a conocer las ruinas de Huapalcalco?

Sí ☐

No ☐

1.5 ¿Considera que las ruinas de Huapalcalco aportan un atractivo turístico a la ciudad de Tulancingo?

Sí ☐

No ☐

1.6 ¿Ha visitado otros lugares con pirámides o ruinas como los de la siguiente lista? (Anotar si conoce otro que no aparece en la lista)

Teotihuacan (Edo. Méx) ☐

Chichén Itzá (Yucatán) ☐

El Tajín (Veracruz) ☐

Tulum (Quintana Roo) ☐

Tula (Hidalgo) ☐

Monte Albán (Oaxaca) ☐

Palenque (Chiapas) ☐

El Templo Mayor (Cd. Méx.) ☐

Otro ☐

1.7 ¿Qué tanto visita lugares con pirámides o ruinas?

Mucho ☐

Regular ☐

Poco ☐

Muy poco ☐

1.7.1 En caso de que la respuesta anterior sea MUY POCO O POCO, señale el motivo

No es de mi interés visitar pirámides ☐

Las pirámides de mi interés están muy lejos ☐

Los lugares con pirámides me parecen difíciles de visitar o recorrer ☐

Visitar lugares con pirámides me parece costoso ☐

Otro ☐

1.8 ¿Considera que las ruinas de Huapalcalco son importantes?

Sí ☐

No ☐

No sabe ☐

1.8.1 En caso de que la respuesta anterior sea SÍ, señale el motivo

Porque son interesantes y también hay pinturas muy antiguas ☐

Porque son parte de la historia del país y de Tulancingo ☐

Porque nuestros antepasados vivieron aquí ☐

Porque lo considero parte de mis recuerdos ☐

Porque es un lugar que ha sido estudiado ☐

Otro ☐

1.8.2 En caso de que la respuesta a la pregunta 1.8 sea negativa, señale el motivo

Porque tiene pocas pirámides y es un lugar pequeño ☐

Porque está en mal estado ☐

Porque es un lugar que no ha sido estudiado ☐

Porque no conozco quienes vivieron aquí o construyeron estas pirámides ☐

Porque no me parecen útiles y no significan algo especial para mi ☐

Otro ☐

SECCIÓN II. CONDICIONES DE VIDA URBANA	
2.1 ¿Cuántos años lleva viviendo aquí?	
Más de 30 años ☐	Entre 20 y 30 años ☐
Menos de 10 años ☐	Entre 10 y 20 años ☐
Menos de un año ☐	No sabe ☐
2.2 ¿En qué año aproximadamente, comenzó a vivir aquí?	

2.3 ¿Usted es dueñ(o) de esta casa (local)? ¿Renta o se la (o) prestaron? (Señale si esta vivienda (o local) es:)	
Propia ☐	Rentada ☐
Prestada ☐	
2.3.1 En caso de que la respuesta a la pregunta 2.3 sea <u>PROPIA</u> ¿Usted construyó esta casa (este local)?	
Sí ☐	No ☐
2.3.1.1 En caso afirmativo, ¿encontró alguna figurita, piedra tallada, metate o vasijas rotas?	
Sí ☐	No ☐
2.3.1.2 En caso afirmativo, ¿Qué hizo con eso?	
lo conservo ☐	Lo regalé ☐
Lo perdí ☐	Lo vendí ☐
Lo tiré ☐	
2.3.2 En caso de que la respuesta a la pregunta 2.3 sea <u>PROPIA</u> preguntar si ¿le fue otorgado un crédito para construir (o adquirir) su vivienda (o local comercial)?	
Sí ☐	No ☐
2.3.2.1 En caso afirmativo, especificar la institución que le otorgó el crédito:	
Infonavit ☐	Fovissste ☐
Fonhapo ☐	Banco ☐
Otro ☐	_____
2.4 ¿Construir y vivir (rentar, comerciar) aquí fue su única opción?	
Sí ☐	No ☐
2.4.1 Si la respuesta es SI preguntar ¿Usted heredó este terreno?	
Sí ☐	No ☐
2.4.1.1 Si la respuesta a la pregunta 2.4.1 es <u>NO</u> preguntar ¿Recibió ayuda de alguna persona para poder vivir aquí?	
Sí ☐	No ☐
2.4.1.2 ¿Desea especificar quién?	
Amigos ☐	Familiares ☐
Ejidatarios ☐	Una figura política ☐
Otro ☐	_____
2.4.2 Si la respuesta a la pregunta 2.4 es <u>NO</u> , especificar motivo de la elección:	
Aquí fue más barato ☐	
Heredé este terreno ☐	
Aquí había espacio disponible ☐	
Aquí hay más clientes (negocio) ☐	
Un familiar, amigo me la dio ☐	
Ya estaba construido ☐	
2.5 ¿Su casa (o local comercial) cuenta con servicio de agua potable a través de la red pública?	
Sí ☐	No ☐
2.5.1 En caso de que la respuesta a la pregunta anterior sea negativa, señalar cómo soluciona el abastecimiento	
Por tandeo a través del servicio de pipa ☐	A través de otro vecino que tiene el servicio ☐
A través de la red pública sin contrato ☐	Otro ☐

2.6 ¿Su casa (o negocio) cuenta con instalación sanitaria?	Sí ☐	No ☐
2.7 ¿Su casa (o negocio) está conectada al drenaje de la red pública?	Sí ☐	No ☐
2.8 ¿Alguna vez le ha pedido a la presidencia que mejore algún servicio?	Sí ☐	No ☐
2.8.1 En el caso de que la respuesta sea <u>Sí</u> ¿Considera que la presidencia atendió oportunamente su petición?	Sí ☐	No ☐
2.9 ¿Le ha hecho modificación a su casa (o local comercial) últimamente?	Sí ☐	No ☐
2.9.1 En el caso de que la respuesta a la pregunta 2.9 sea NO, especifique el motivo	Porque no tengo dinero para construir ☐ Porque no ha sido necesario ☐ Porque no me dejan construir ☐ Porque no debo construir ☐	
2.9.2 En el caso de que la respuesta a la pregunta 2.9 sea positiva ¿Ha tenido alguna dificultad, mal entendido, prohibición para construir?	Sí ☐	No ☐
2.9.2.1 ¿Con quién ha tenido esta dificultad, mal entendido, prohibición?	Con mis vecinos ☐ Con el ayuntamiento ☐ Con la policía ☐ Otro ☐ _____	
2.10 ¿Le gusta vivir aquí?	Sí ☐	No ☐
2.10.1 En caso de que la respuesta sea positiva, ¿Considera que las ruinas de Huapalcalco le dan más valor a su casa, (a su terreno, a su local)?	Sí ☐	No ☐
2.11 ¿Conoce cuáles son los límites de las ruinas de Huapalcalco? ¿Hasta dónde abarcan?	Sí ☐	No ☐
2.12 ¿Sabe si su casa (local) está ubicado dentro de esos límites?	Sí ☐	No ☐
2.13 En el caso de que se hable de una casa ¿Ha considerado la posibilidad, para usted y su familia, de mudarse?	Sí ☐	No ☐
2.13.1 En el caso de una respuesta afirmativa, indique por qué:	Porque los servicios son deficientes ☐ Porque vivo muy lejos de mi trabajo o del centro ☐ Porque mi vivienda está en malas condiciones ☐ Porque necesito más espacio ☐ Porque no puedo seguir construyendo ☐	

SECCIÓN III OPINIÓN Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

3.1 ¿Considera que las ruinas de Huapalcalco deben ser respetadas?

Sí ☐

No ☐

3.2 ¿Conoce las leyes o algún reglamento que proteja las ruinas de Huapalcalco?

Sí ☐

No ☐

3.3 ¿Conoce a los vigilantes que cuidan las ruinas de Huapalcalco?

Sí ☐

No ☐

3.4 ¿Cómo considera que es el cuidado y la protección de las ruinas de Huapalcalco?

Baja ☐

Adecuada ☐

Excesiva ☐

3.5 ¿Está de acuerdo en que las ruinas de Huapalcalco deben ser cuidadas y protegidas para que otras familias, jóvenes, niños y visitantes las conozcan?

Sí ☐

No ☐

3.6 ¿Quién cree usted que es el responsable de cuidar y proteger las ruinas de Huapalcalco?

El presidente de la república ☐

El gobernador del Estado ☐

El presidente municipal ☐

Sus vigilantes ☐

Una organización civil ☐ Vecinos y habitantes de Tulancingo ☐

La policía ☐

Todos ☐

Otro ☐

3.7 ¿Usted participa de alguna manera para cuidar y proteger estas ruinas?

Sí ☐

No ☐

3.7.1 En caso de que la respuesta a la pregunta anterior sea positiva, señale cómo

Llamo a las autoridades cuando observo algún daño ☐

Cuido las pirámides, no las destruyo ☐

Recojo la basura ☐

No hago hoyos cerca de las ruinas ☐

Aconsejo a otros para que cuiden las ruinas ☐

Cuido que otros no hagan mal uso de las ruinas ☐

Guardo y cuido figuritas, ollitas, piedras ☐

Otro ☐

3.7.1 En caso de que la respuesta a la pregunta 3.8 sea positiva, ¿Por qué participa en el cuidado y la protección de zona arqueológica?

Es de mi interés que las ruinas se protejan porque son importantes y especiales para mi ☐

Porque no quiero tener problemas legales o sanciones ☐

Porque no deseo ser molestado o involucrado ☐

3.8 ¿Le gustaría que se le tomara en cuenta para participar en la protección de las ruinas de Huapalcalco?

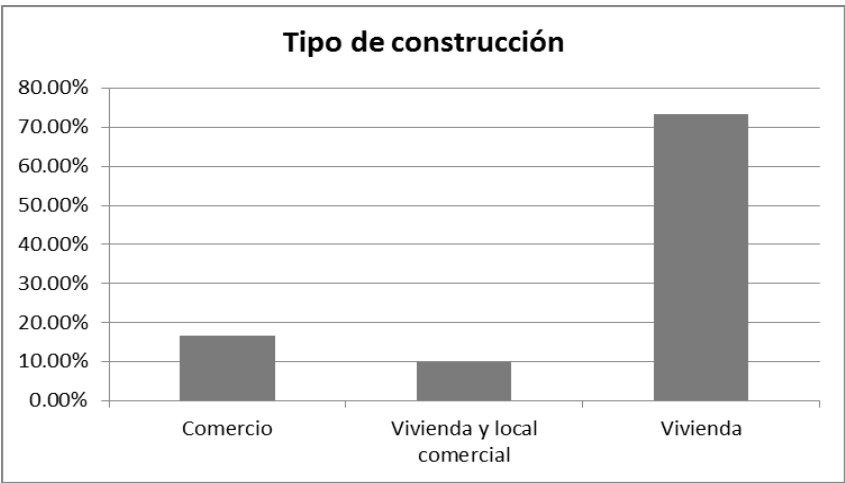
Sí ☐

No ☐

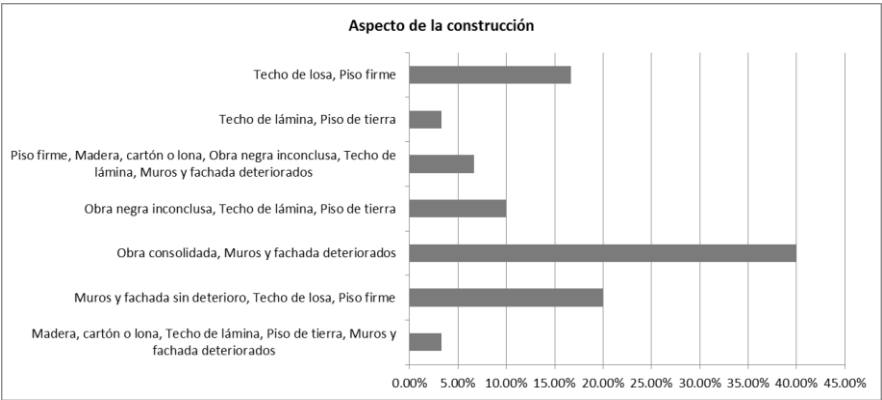
3.9 ¿Usted que haría para cuidar y proteger las ruinas de Huapalcalco?

ANEXO 4 Gráficas de los resultados de la encuesta aplicada

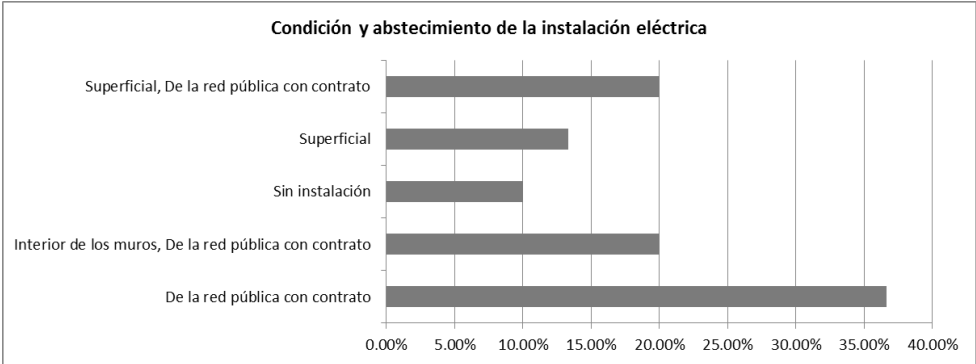
Gráfica 1.



Gráfica 2.



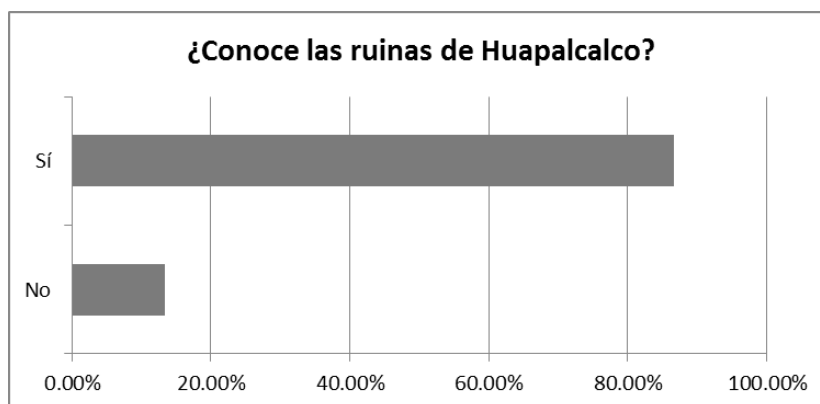
Gráfica 3.



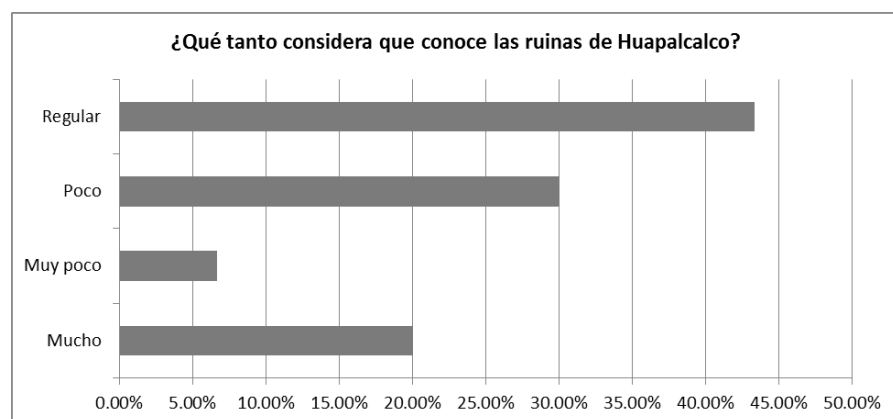
Gráfica 4.



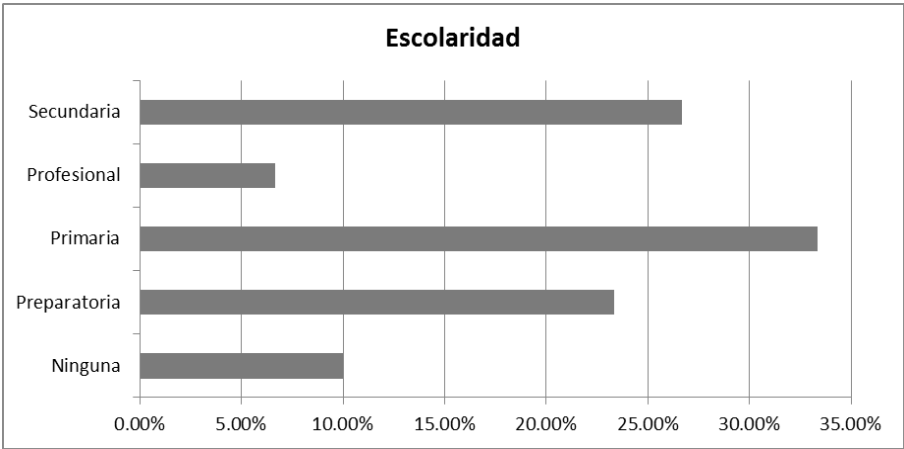
Gráfica 5.



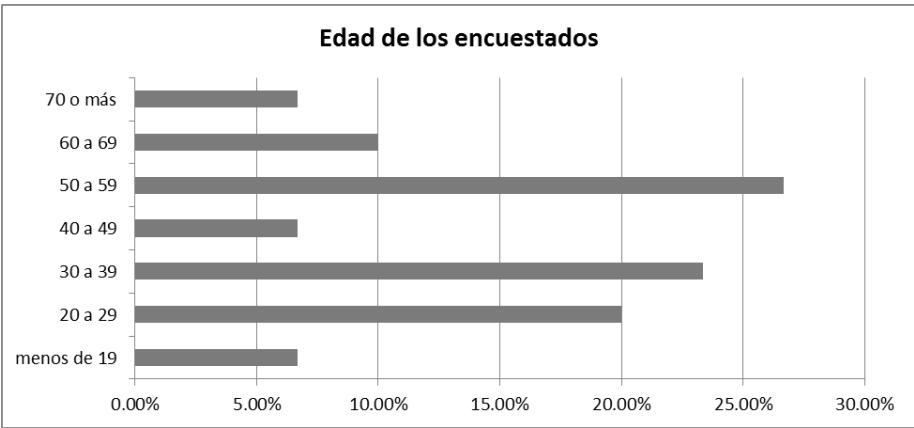
Gráfica 6.



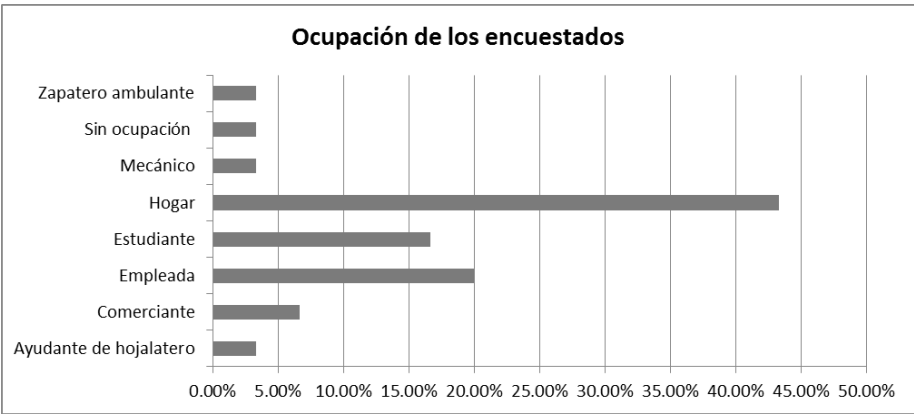
Gráfica 7.



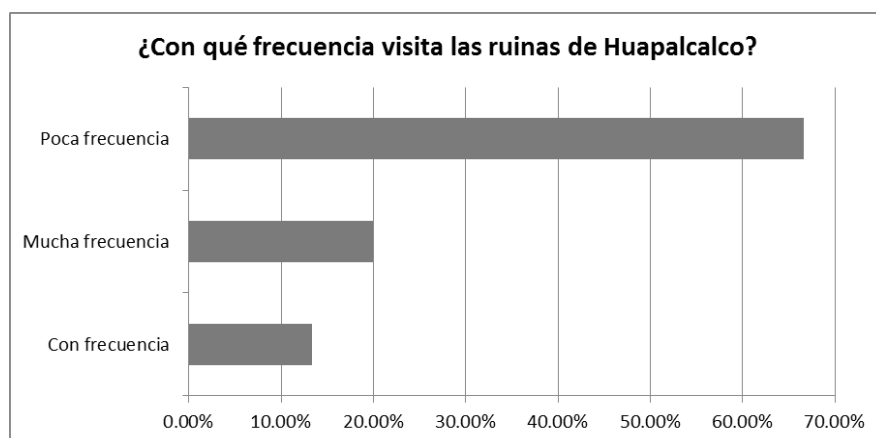
Gráfica 8.



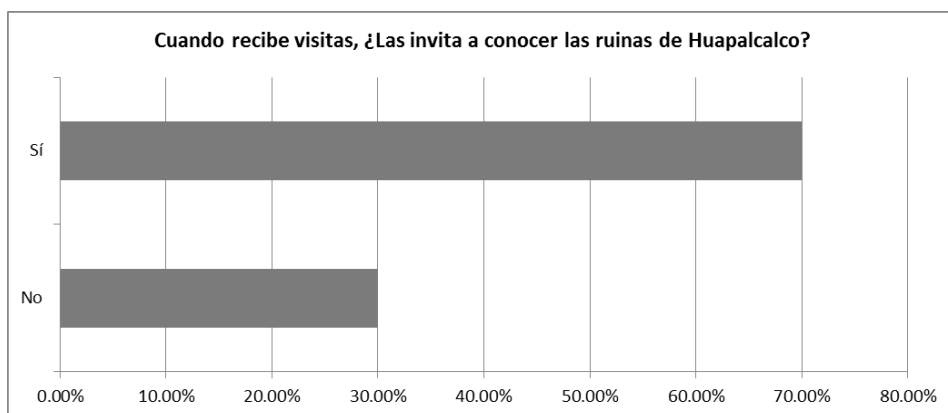
Gráfica 9.



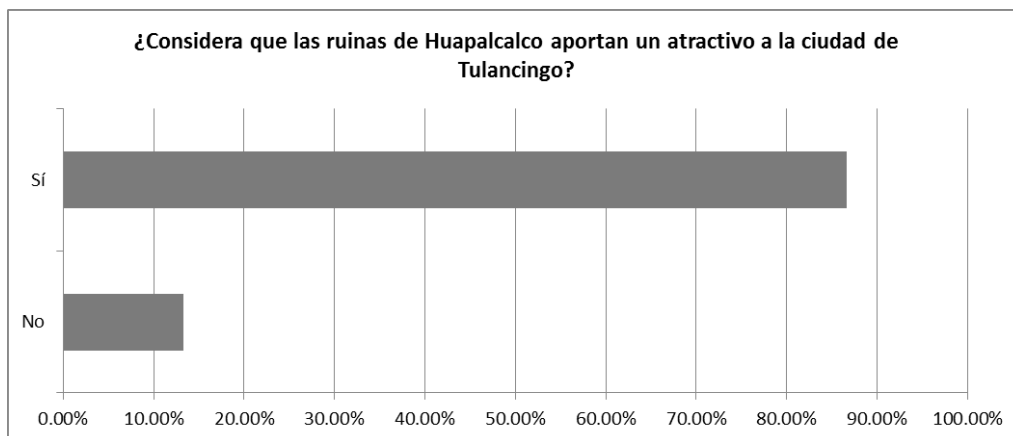
Gráfica 10.



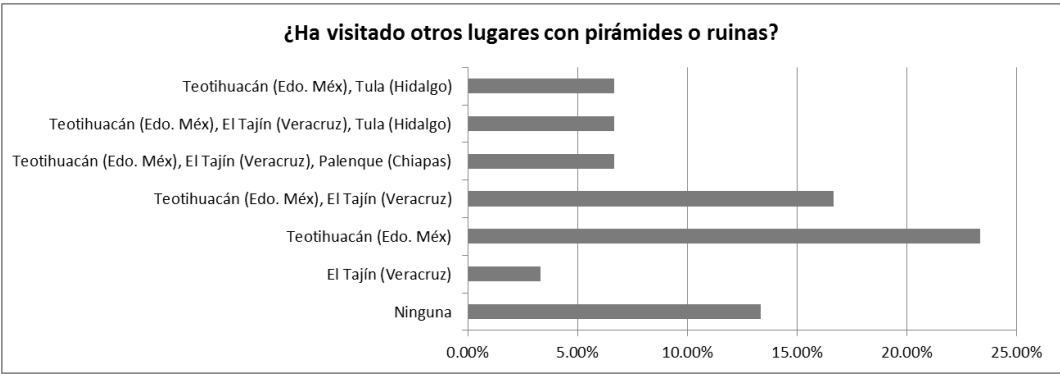
Gráfica 11.



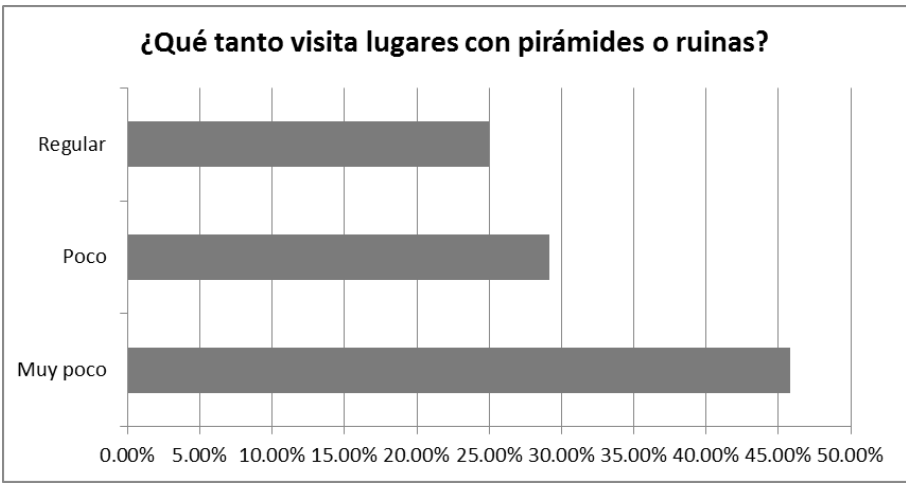
Gráfica 12.



Gráfica 13.



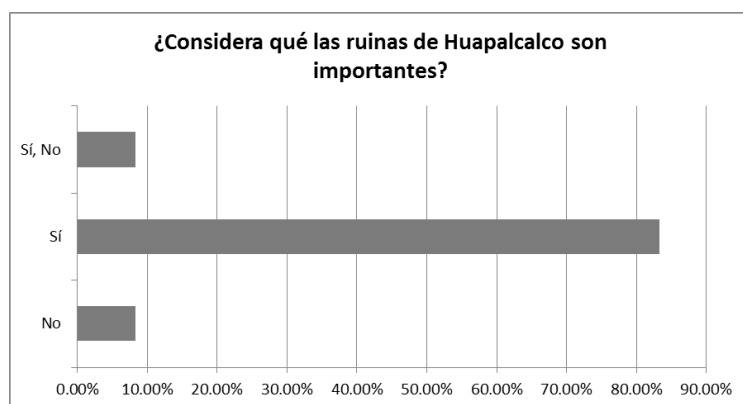
Gráfica 14.



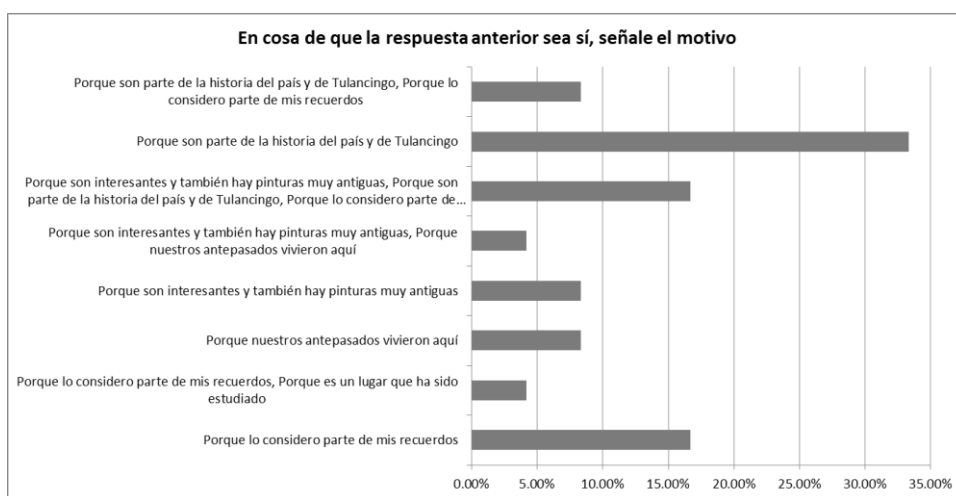
Gráfica 15.



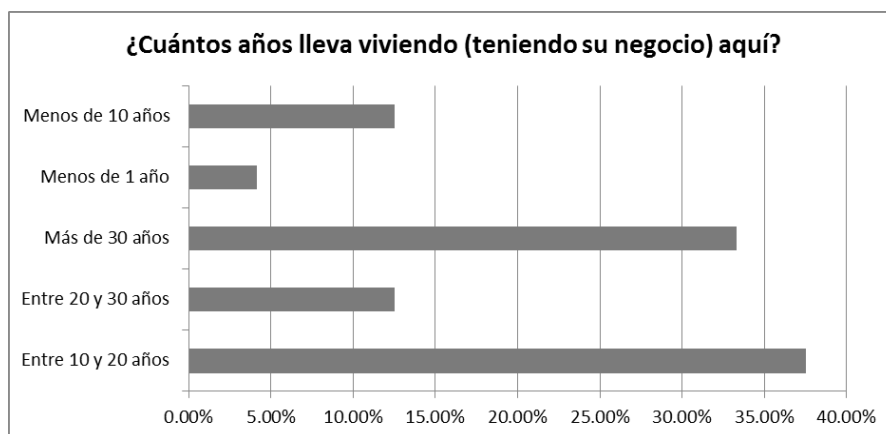
Gráfica 16.



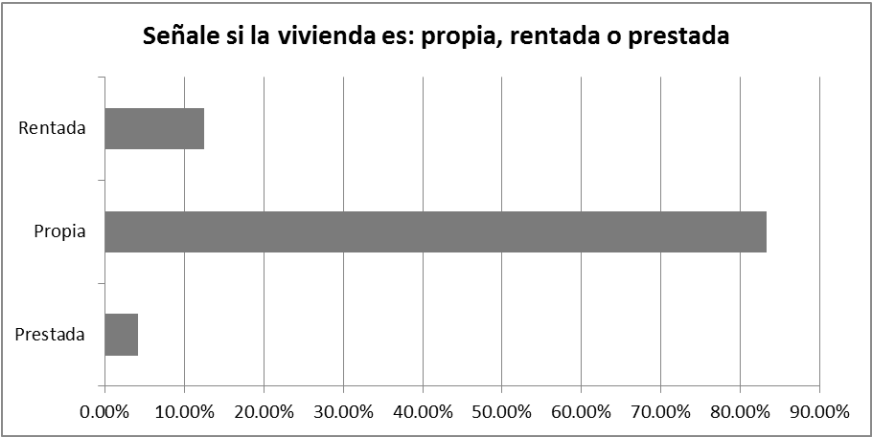
Gráfica 17.



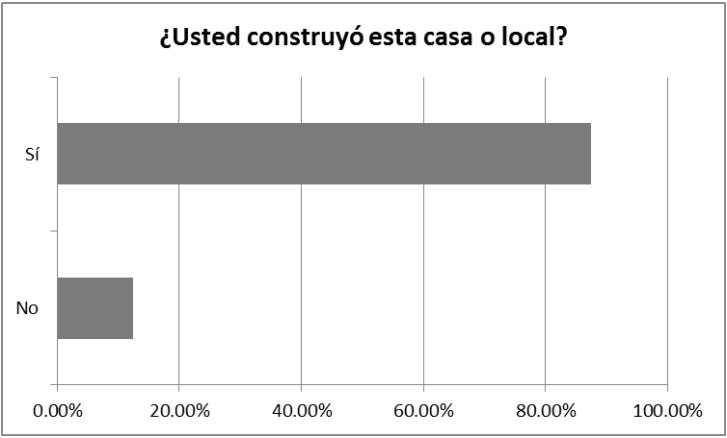
Gráfica 18.



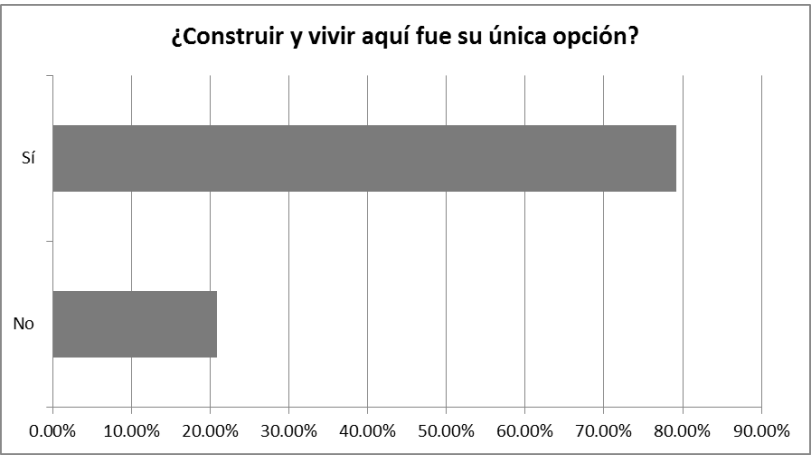
Gráfica 19.



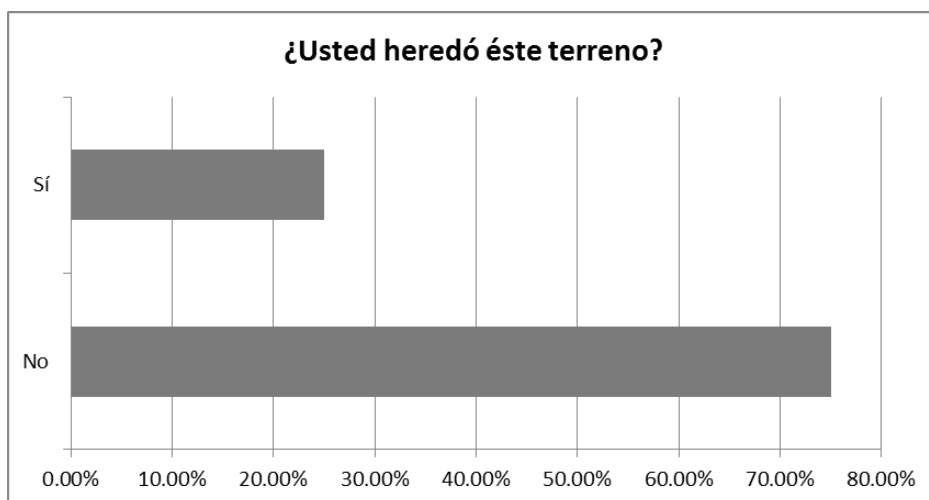
Gráfica 20.



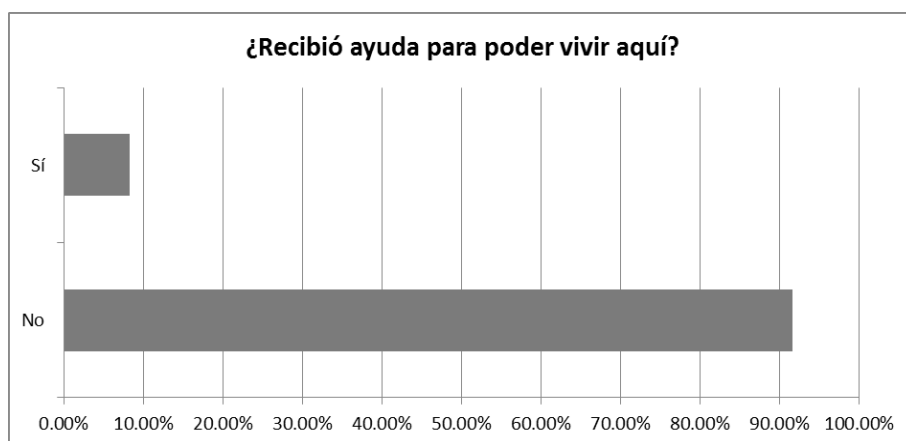
Gráfica 21.



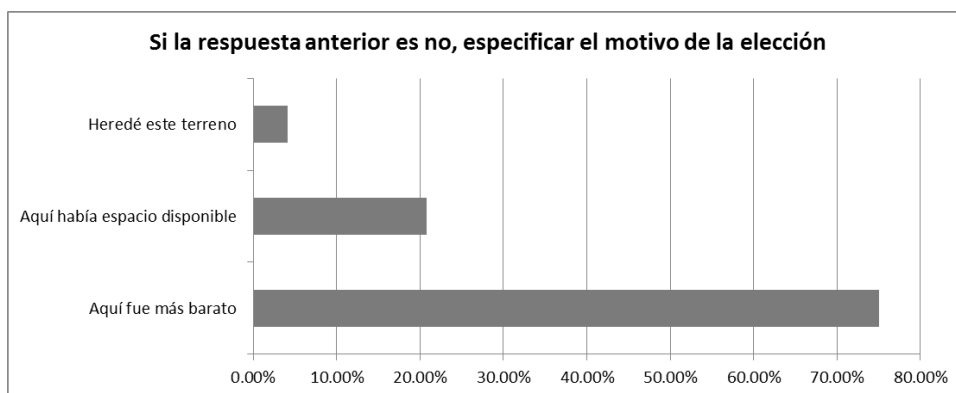
Gráfica 22.



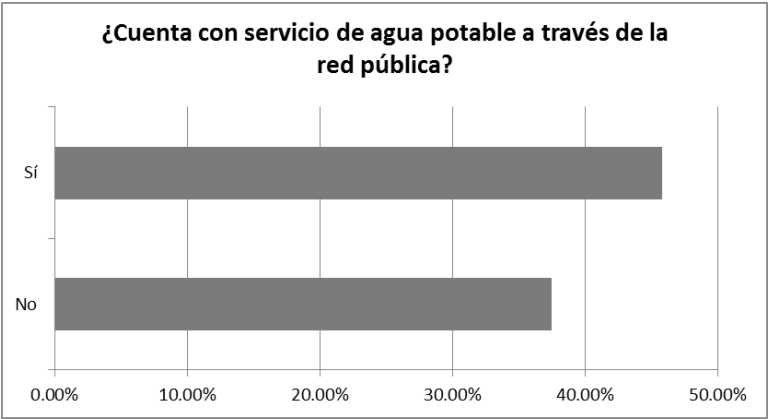
Gráfica 23.



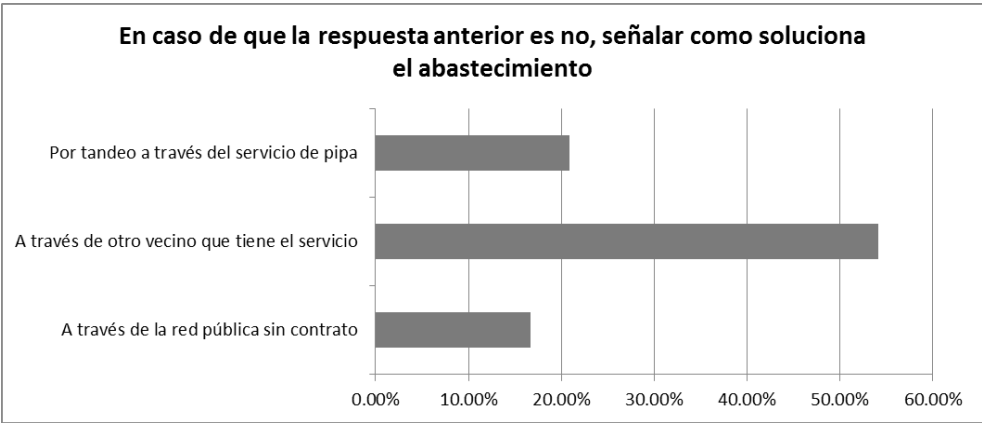
Gráfica 24.



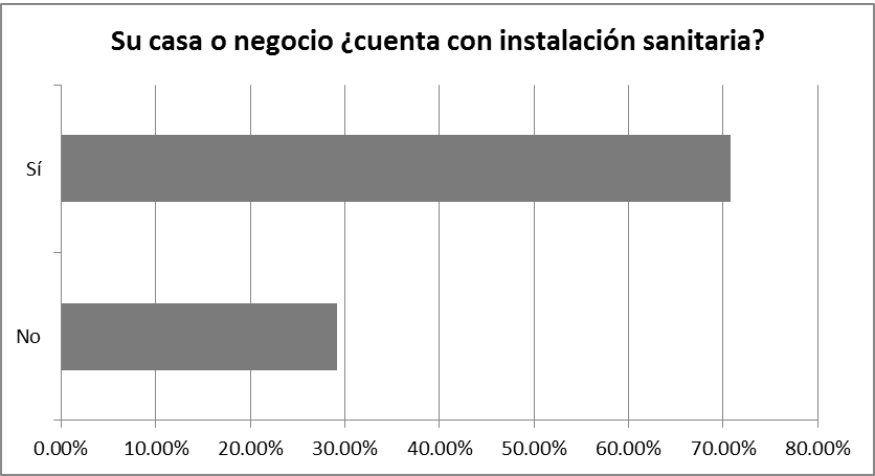
Gráfica 25.



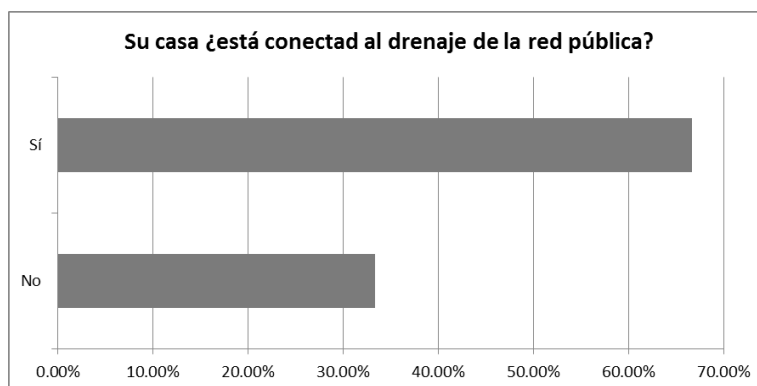
Gráfica 26.



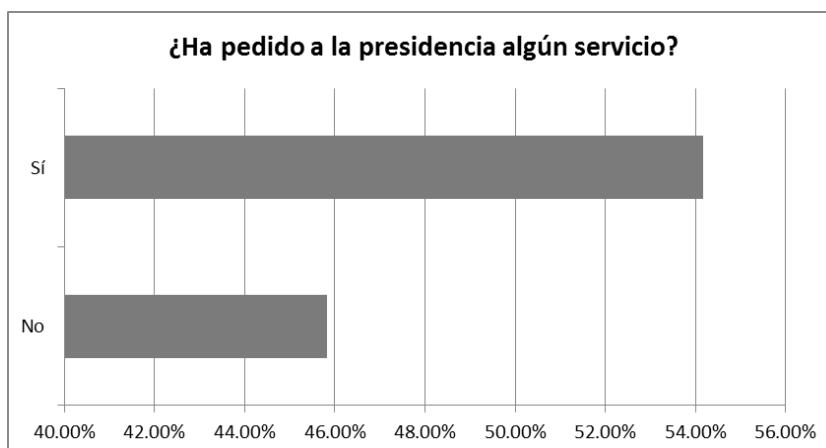
Gráfica 27.



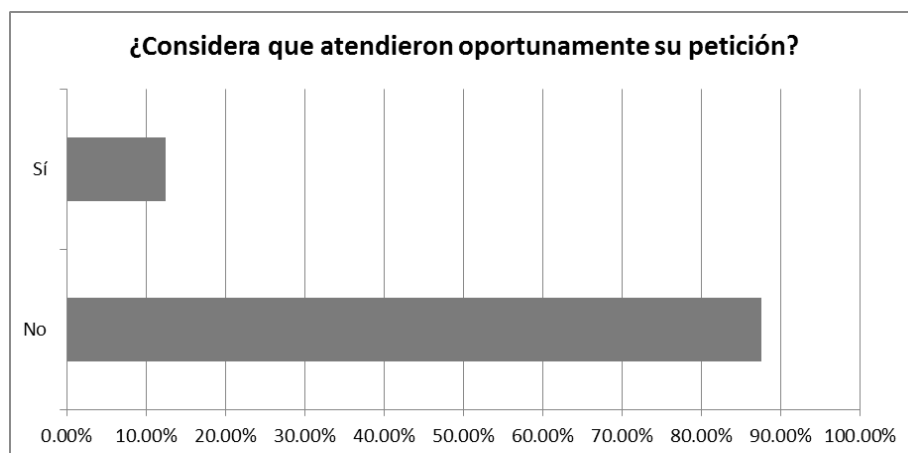
Gráfica 28.



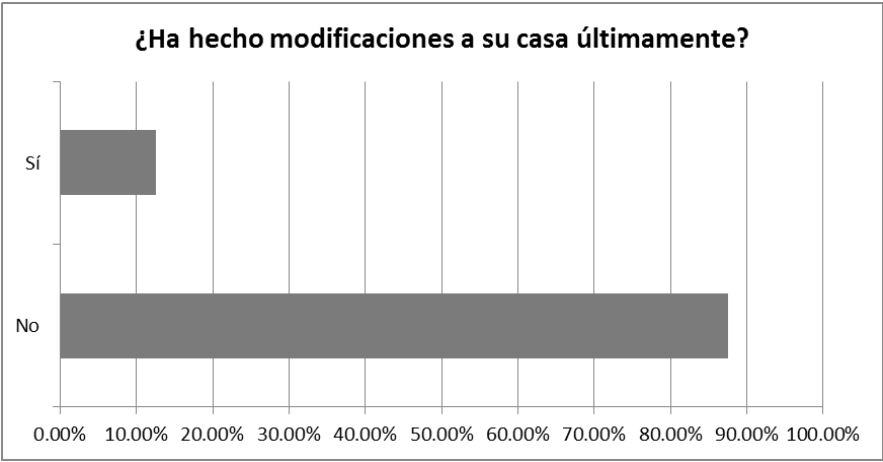
Gráfica 29.



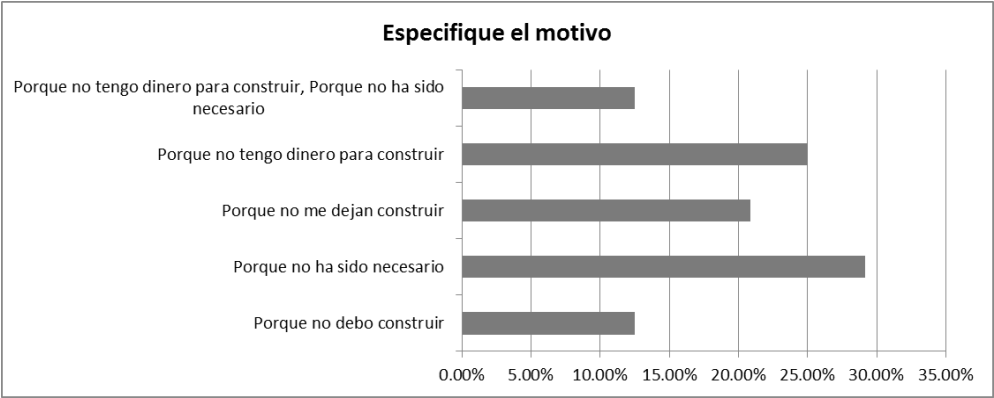
Gráfica 30.



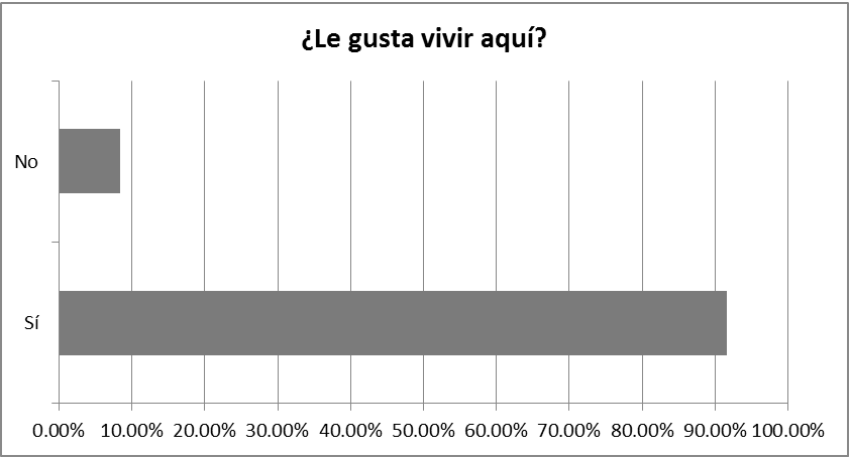
Gráfica 31.



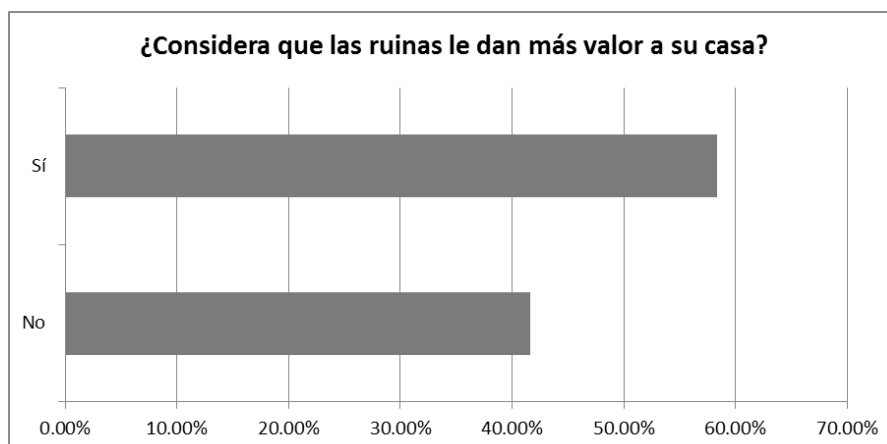
Gráfica 32.



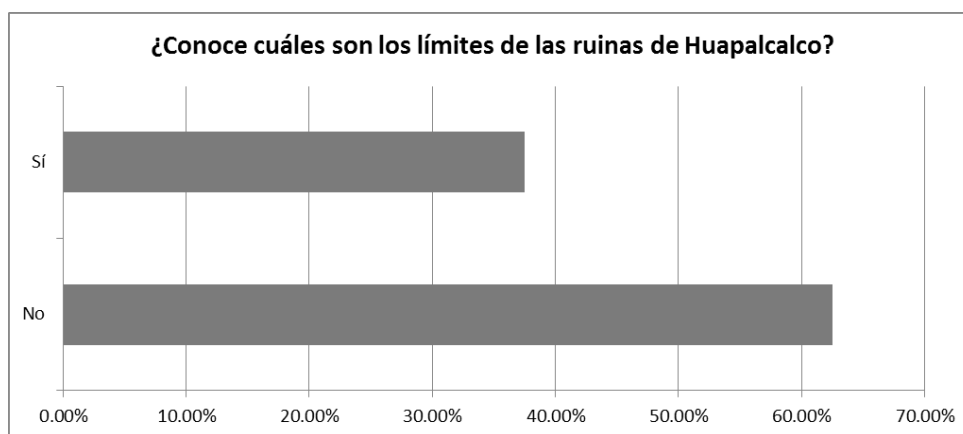
Gráfica 33.



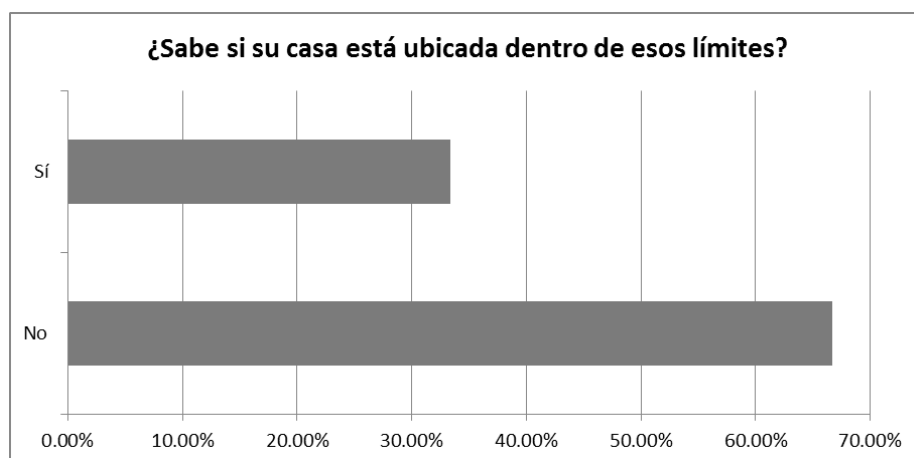
Gráfica 34.



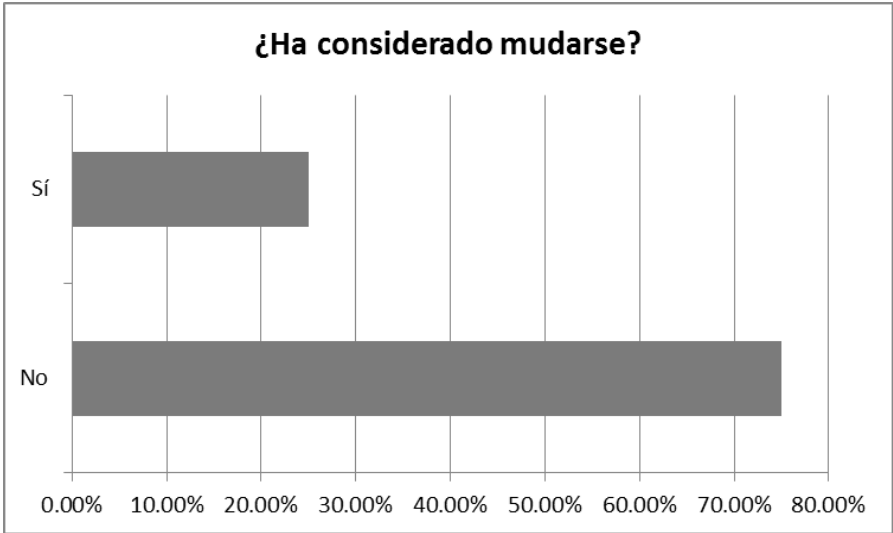
Gráfica 35.



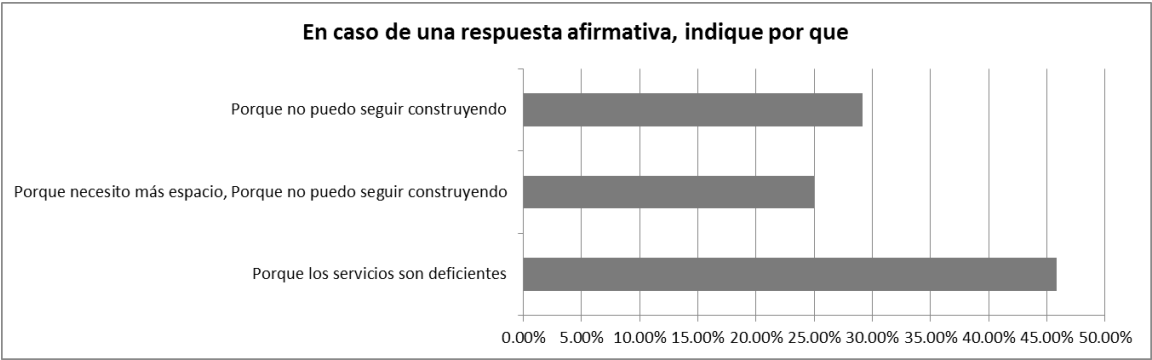
Gráfica 36.



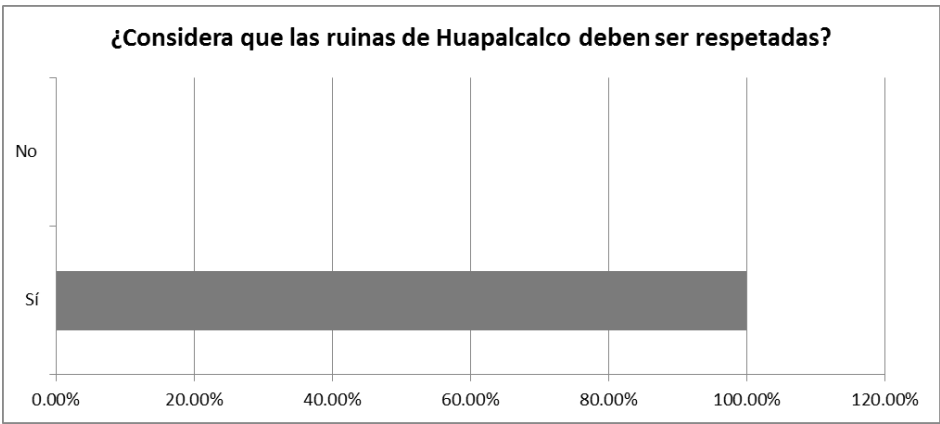
Gráfica 37.



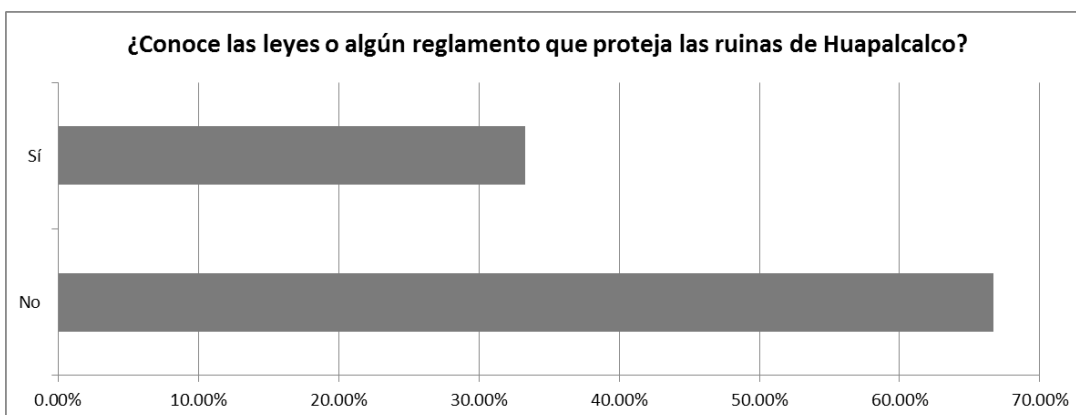
Gráfica 38.



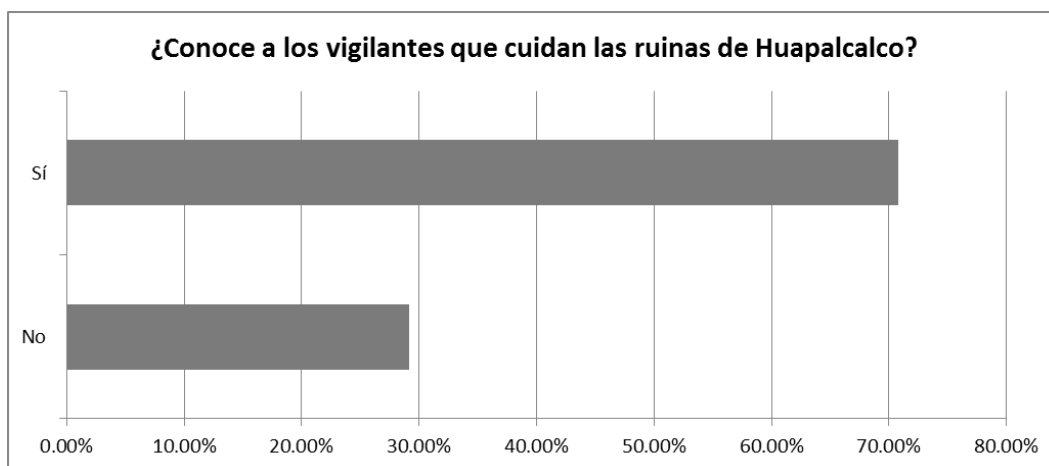
Gráfica 39.



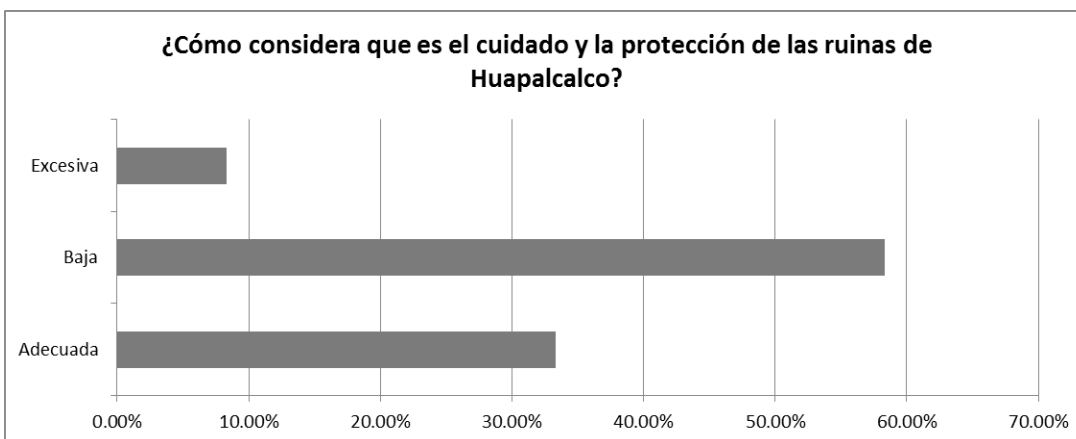
Gráfica 40.



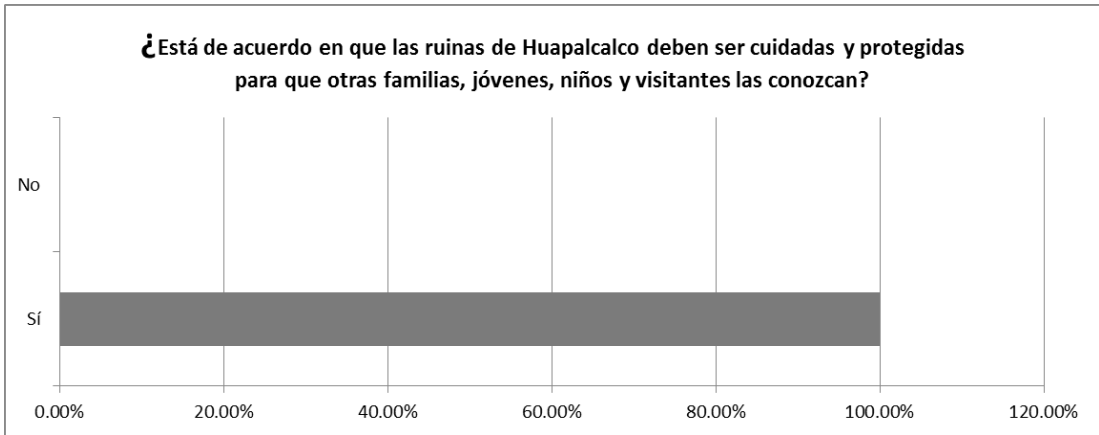
Gráfica 41.



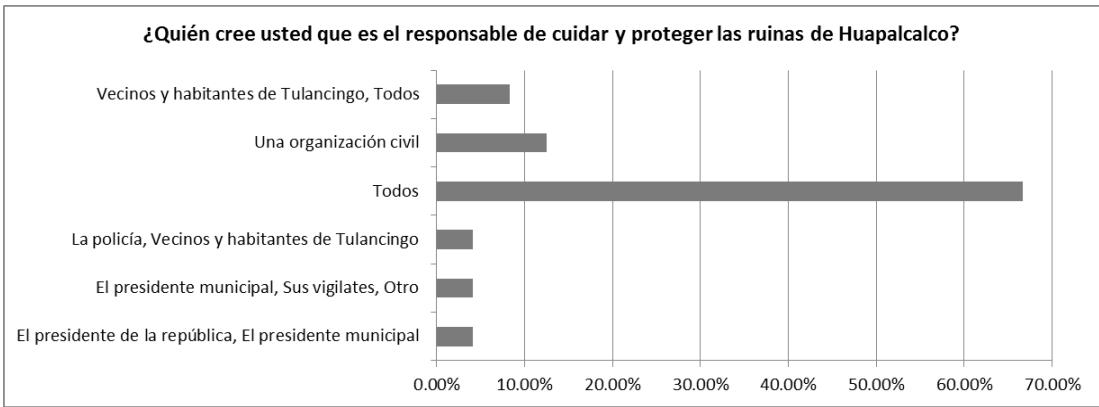
Gráfica 42.



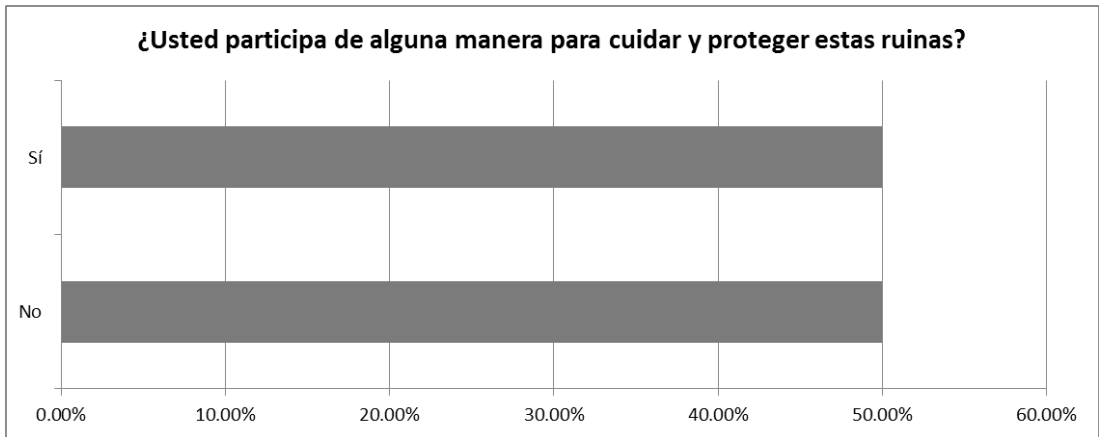
Gráfica 43.



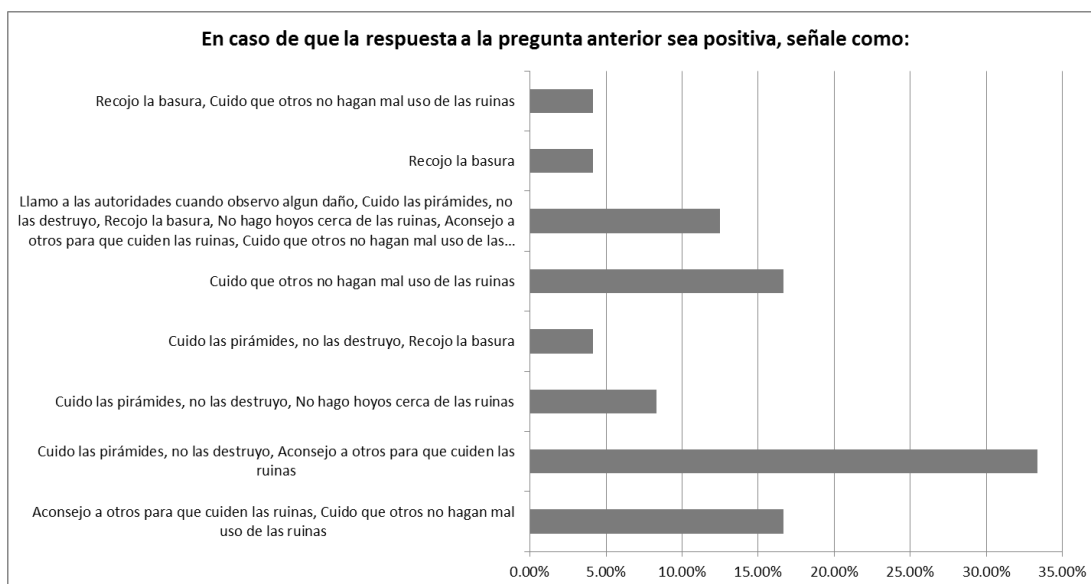
Gráfica 44.



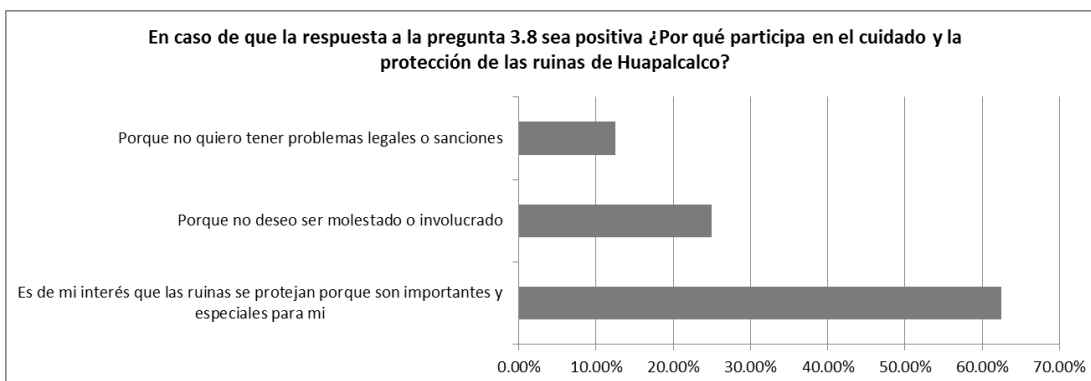
Gráfica 45.



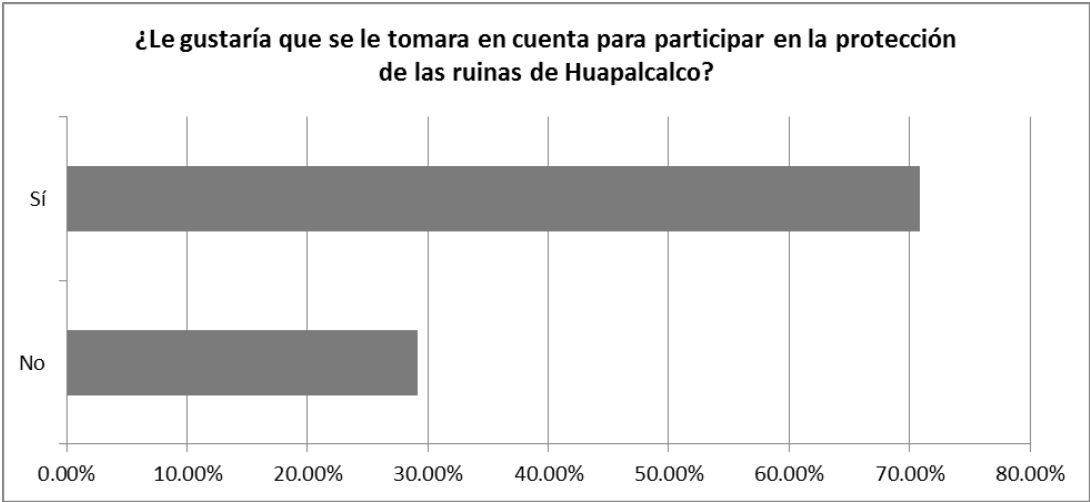
Gráfica 46.



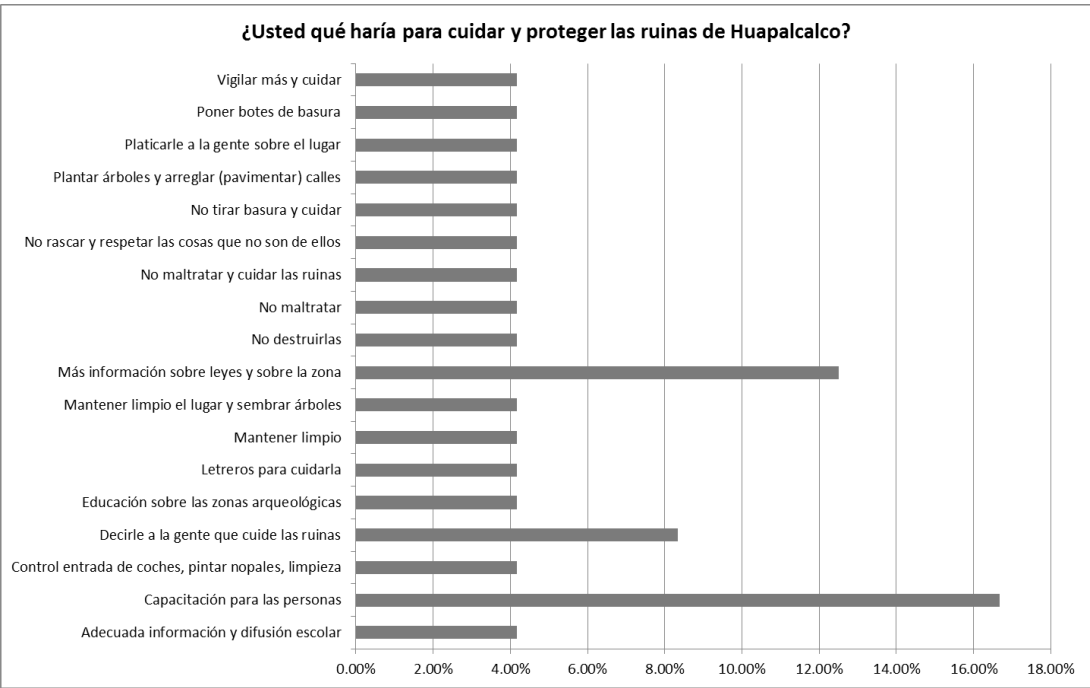
Gráfica 47.



Gráfica 48.



Gráfica 49.



Fuentes consultadas

Legislación, planes y programas

Bando de policía y buen gobierno del municipio de Tulancingo de Bravo, Hidalgo.
(1995)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917)

Constitución Política del Estado de Hidalgo (1920)

Decreto por el que se declara Zona de Monumentos Arqueológicos el área conocida como Teotihuacan (1988) PDF disponible en
<<http://sic.conaculta.gob.mx/documentos/754.pdf>>

Dictamen que presentan las comisiones unidas de desarrollo urbano y ordenación territorial; de desarrollo municipal; de vivienda; y de estudios legislativos, segunda, con opinión de la comisión especial para el desarrollo metropolitano, por el que se expide la ley general de las ciudades y el territorio (2014)

Ley Agraria (1992)

Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo (2007)

Ley de Planeación (1983)

Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Hidalgo (2003).

Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos (1972)

Ley General de Asentamientos Humanos (1975)

Ley General de Bienes Nacionales (2004)

Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia (1939)

Ley para la Protección al Ambiente en el Estado de Hidalgo (2004)

Ley de Vivienda (2006)

Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Tulancingo de Bravo Hgo (2015)

Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulancingo de Bravo Hgo. (2015)

Reglamento de Construcción Municipal

Reglamento de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos (1975)

Reglamento de Protección al ambiente del Municipio de Tulancingo de Bravo

Reglamento interior de la Secretaría de Planeación, Desarrollo Regional y Metropolitano (s/f)

Libros y artículos

Abramo, Pedro (2012) “La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas” en: *EURE* vol. 38, no. 114, mayo pp.35-69

Arámbula, Ivonne (2003) “Desarrollo, suelo urbano y patrimonio arquitectónico, Ciudad de México” en: Cottom, Bolfy (Coord.) *Diario de Campo. Patrimonio Cultural, problemas actuales* Suplemento de la revista *Diario de Campo* no. 27, noviembre pp.10-11. México D.F.: INAH

Arévalo, Martha y Bazoberry Guillermo (2012) “¿Suelo o territorio?” en: Arévalo, Martha, Guillermo Bazoberry *et. al. Derecho al suelo y la ciudad en América Latina. La realidad y los caminos posibles* San José, Costa Rica: Programa Regional de Vivienda y Hábitat, Centro Cooperativo Sueco, Trilce. (Pág. 113-126).

- Arana, Raúl, Noemí Castillo Tejero, Ariel Valencia y Javier Villalobos (1984) "Teotihuacan, patrimonio nacional y mundial" en: Gendrop, Paul Ed. *Cuadernos de arquitectura mesoamericana* no. 3, diciembre, pp. 39-51.
- Azuela de la Cueva, Antonio (1989) *La ciudad, la propiedad privada y el derecho* México: El Colegio de México
- Azuela de la Cueva, Antonio ([1998] 2007) "El panorama de ideas sobre el derecho de propiedad" en: Smolka, Martim O. y Laura Mullahy (Eds.) *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. (pp. 79-81) Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy
- Bahn, Paul y Colin Renfrew (2011) *Arqueología. Teorías, métodos y práctica*. Navalmcarnero: AKAI
- Bardach, Eugene (1991) *Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas. Un manual para la práctica*. México: CIDE, Miguel Ángel Porrúa
- Calderón, Cockburn, Julio (2006) *Mercado de tierras urbanas, propiedad y pobreza*. Lima: Lincoln Institute of Land Policy, SINCO
- Castells, Manuel (1988) *La cuestión urbana*. 12ª ed. México: Siglo XXI editores.
- Coelho, Texeira (2009) *Diccionario crítico de política cultural. Cultura e imaginario* Barcelona: Gedisa
- CONAPO-SEDESOL (2012) *Catálogo Sistema Urbano Nacional 2012* México: SEGOB
- Clichevsky, Nora (2008) "Regularización y prevención de la irregularidad del suelo urbano" en: Iracheta Cenecorta, Alfonso X. y Susana Medina Ciriaco (Comps.) *Irregularidad y suelo urbano: ¿Cómo incidir en las prácticas sociales y hacia dónde dirigir las políticas públicas en México para enfrentar dicho fenómeno?* Zinacantepec: El Colegio Mexiquense A.C.
- Connolly Dietrichsen, Priscilla (2008) "Urbanizaciones irregulares como forma dominante de ciudad" en: Iracheta Cenecorta, Alfonso X. y Susana Medina Ciriaco (Comps.) *Irregularidad y suelo urbano: ¿Cómo incidir en las prácticas sociales y hacia dónde dirigir las políticas públicas en México para enfrentar dicho fenómeno?* Zinacantepec: El Colegio Mexiquense A.C.
- _____ (2012) "La urbanización irregular y el orden urbano en la Zona Metropolitana del Valle de México de 1990 a 2005" en: Salazar, Clara Eugenia Coord. *Irregular. Suelo y mercado en América Latina* México: El Colegio de México.

Connolly, Priscilla, William Goldsmith y Alan Mabin ([2003] 2007) "Respuestas urbanas a las 'décadas perdidas'" en: Smolka, Martim O. y Laura Mullahy (Eds.) *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. (pp. 54-62) Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy

Coraggio, José Luis (1994) *Territorios en transición. Crítica a la planificación regional en América Latina*. Toluca, Estado de México: UAEM

Córdova Montúfar, Marco (2008) "Introducción. El sentido de lo urbano en América Latina" en: Córdova Montúfar, Marco (Coord.) *Lo urbano en su complejidad: una lectura desde América Latina*, Quito: FLACSO Ecuador, Ministerio de Cultura

Cottom, Boly (2001) "Patrimonio cultural nacional: el marco jurídico y conceptual" en: *Derecho y Cultura*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. [PDF] Disponible en:
<<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derycul/cont/4/ens/ens11.pdf>> [última consulta: 20 abril 2015].

(2003) "Balance de los problemas más importantes en torno del patrimonio cultural de interés nacional" en: Cottom, Boly (Coord.) *Diario de Campo. Patrimonio Cultural, problemas actuales* Suplemento de la revista *Diario de Campo* no. 27, noviembre pp.5-9. México D.F.: INAH

(2008) *Nación, patrimonio cultural y legislación: los debates parlamentarios y la construcción del marco jurídico federal sobre monumentos en México, siglo XX* México D.F.: Miguel Ángel Porrúa, Cámara de diputados LX Legislatura

De Mattos, Carlos A. (2008) "Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano" en: Córdova Montúfar, Marco (Coord.) *Lo urbano en su complejidad: una lectura desde América Latina*. Quito: FLACSO Ecuador, Ministerio de cultura

Elder, Charles, D. y Roger W Cobb (1984), "Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos" en Aguilar Villanueva Luis F. (edit.), *Problemas públicos y agenda de gobierno* Editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 1996, Segunda Edición. Pp. 77-104.

Fernandes, Edésio ([1999] 2007) "Redefinición de los derechos de propiedad en la era de la liberalización y la privatización" en: Smolka, Martim O. y Laura Mullahy (Eds.) *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. (pp. 82-85) Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy

Fernandes, Edésio y Martim O. Smolka ([2004] 2007) "Regularización de la tierra y programas de mejoramiento" en: Smolka, Martim O. y Laura Mullahy (Eds.)

Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina. (pp. 143-152) Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy

Fernández Wagner, Raúl (2008) "Los asentamientos informales como cuestión: Revisión de algunos debates" en: Cravioto, María Cristina (Coord.) *Los mil barrios (in) formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires.* Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento

_____ (2012) "Tierra y suelo urbano en una sociedad patrimonialista" en: Arévalo, Martha, Guillermo Bazoberry *et. al. Derecho al suelo y la ciudad en América Latina. La realidad y los caminos posibles* San José, Costa Rica: Programa Regional de Vivienda y Hábitat, Centro Cooperativo Sueco, Trilce. (Pág. 45-62).

_____ (2014) "Prólogo" en: Iracheta Cenecorta, Alfonso X., Carolina I. Pedrotti y Raúl Fernández Wagner (Coords.) *El suelo urbano en Iberoamérica. Crisis y perspectivas.* Zinacantepec: El Colegio Mexiquense A.C., SEDATU

Florescano, Enrique (1993) "El patrimonio nacional. Valores, usos, estudio y difusión" en: Florescano, Enrique (Coord.) *El patrimonio nacional de México* vol. I México: Fondo de Cultura Económica, CONACULTA

García, Rolando (2006) *Sistemas complejos. Conceptos, métodos y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria.* Barcelona: Gedisa

García Canclini, Néstor (1993) "El patrimonio cultural de México y la construcción imaginaria de lo nacional" en: Florescano, Enrique (Coord.) *El patrimonio nacional de México* vol. I México: Fondo de Cultura Económica, CONACULTA

García Maynez, Eduardo (2002) *Introducción al estudio del derecho* México: Porrúa

Garza Villarreal, Gustavo (1990) "El carácter metropolitano de la urbanización en México, 1900-1988" en *Revista Estudios Demográficos y Urbanos* vol. 5, núm. 1 (13) enero-abril, pp. 37-59 México: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano

_____ (2003) *La urbanización de México en el siglo XX* México: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano

_____ (2007) "La urbanización metropolitana en México: normatividad y características socioeconómicas" en: *Papeles de población*, vol. 13, núm. 52, abril-junio, pp. 77-108. Toluca: UAEM

- _____ (2010) "La transformación urbana de México, 1970-2020" en: Garza Gustavo y Martha Schteingart (Coords.) *Desarrollo urbano y regional* (Los grandes problemas de México; vol.2) México D.F.: El Colegio de México
- Gil-García, J. Ramón (2010) "Enfoque sistémico y simulación para el análisis de políticas públicas" en Merino Mauricio y Guillermo M. Cejudo (Comps), *Problemas, decisiones y soluciones: enfoques de política pública*, México, CIDE & Fondo de Cultura Económica, pp. 239- 285.
- González Morelos Zaragoza, Aldir Ersia (2003) "Los conceptos zona y sitio en la protección legal del patrimonio arqueológico" en: Cottom, Boly (Coord.) *Diario de Campo. Patrimonio Cultural, problemas actuales* Suplemento de la revista *Diario de Campo* no. 27, noviembre pp.31-36. México D.F.: INAH
- González Morelos Zaragoza, Aldir (2009) "Santa Cruz Acalpixcan. Una experiencia de protección integral en proceso" en: Mesa Dávila, Silvia, et al. Eds. y coords. *Memoria del registro arqueológico en México. Treinta años*. Ciudad de México: INAH Colección científica pp. 497-515.
- Harvey, David (1989) *Urbanismo y desigualdad social* 5ª ed. México: Siglo XXI editores.
- INEGI (2010) *Compendio de criterios y especificaciones técnicas para la generación de datos e información de carácter fundamental* Documento pdf disponible en: <http://www.inegi.org.mx/inegi/spc/doc/INTERNET/11-%20nombres_geograficos_de_los_asentamientos_humanos.pdf> [Última consulta: 10 octubre 2015]
- Iracheta Cenecorta, Alfonso X. coord. (1984) *El suelo, recurso estratégico para el desarrollo urbano*, Toluca: Gobierno del Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México
- _____ (1992) *Hacia una planeación urbana crítica* México: UAEM
- _____ (1997) *Planeación y desarrollo. Una visión del futuro* México: Plaza y Valdés
- _____ (2010) "Planificación territorial en México: Treinta años de la cuestión regional en América Latina" en: Coraggio, José Luis; Alberto Federico Sabaté y Oscar Colman eds. *La cuestión regional en América Latina*. 2ª ed. Zinacantepec: El Colegio Mexiquense A.C. UNAM-IIEc
- _____ (2013) "México hacia la reforma urbana" en: Iracheta Cenecorta, Alfonso X. (Coord.) *Reflexiones sobre política urbana* Zinacantepec: El Colegio Mexiquense A.C.

- _____ (2014) "Ciudades mexicanas: ¿Qué problemas, qué instrumentos?" en: Iracheta Cenecorta, Alfonso X., Carolina I. Pedrotti y Raúl Fernández Wagner (Coords.) *El suelo urbano en Iberoamérica* Zinacantepec: El Colegio Mexiquense A.C.
- Iracheta Cenecorta, Alfonso X. y Susana Medina Ciriaco, Coords. (2008) *Irregularidad y suelo urbano ¿Cómo incidir en las prácticas sociales y hacia dónde dirigir las políticas públicas en México para enfrentar dicho fenómeno? Memoras del II Congreso Nacional de Suelo Urbano* Zinacantepec: UN-HABITAT, SEDESOL
- Iracheta Cenecorta, Alfonso X., Enrique Soto Alva y Carolina Inés Pedrotti Coords. (2012) Participación y responsabilidad social frente al fenómeno territorial. Memorias del V Congreso Nacional de Suelo Urbano, XIII Seminario –Taller Internacional de la Red Mexicana de ciudades hacia la sustentabilidad y II seminario Nacional de Forópolis Zinacantepec: El Colegio Mexiquense A.C.
- Jaramillo González, Samuel (1982) "El precio del suelo urbano y la naturaleza de sus componentes" [ponencia] México D.F: El Colegio de México
- _____ (1993) "El desenvolvimiento de la discusión sobre la urbanización latinoamericana: Hacia un nuevo paradigma de interpretación" en: Jaramillo, Samuel y Luis Mauricio Cuervo, *Urbanización Latinoamericana. Nuevas perspectivas*. Bogotá: Escala
- _____ (2010) *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano* 2ª ed., 1ª reimpr. Bogotá: Universidad de Los Andes, Facultad de Economía, CEDE, Ediciones Uniandes.
- Jiménez Huerta, Edith Rosario (2014) "Problemas y opciones de acceso a suelo en tiempos de neoliberalismo. Experiencias de ciudades mexicanas" en: Iracheta Cenecorta, Alfonso X., Carolina I. Pedrotti y Raúl Fernández Wagner (Coords.) *El suelo urbano en Iberoamérica. Crisis y perspectivas*. Zinacantepec: El Colegio Mexiquense A.C., SEDATU
- Llanos-Hernández, Luis (2010) "El concepto del territorio y la investigación en las ciencias sociales" en: *Agricultura, sociedad y desarrollo* Vol. 7, no.3 septiembre pp. 207-220 Chapingo: Universidad Autónoma Chapingo
- Lefebvre, Henri ([1974] 2013) *La producción del espacio* España: Capitán Swing Colección Entre líneas
- Lizardi Ramos, César (2000) *Arqueología en el Valle de Tulancingo, Hidalgo*. Pachuca: UAEH
- López Wario, Luis Alberto (2009) "Proteger y registrar el patrimonio arqueológico" en: Mesa Dávila, Silvia, et al. Eds. y coords. *Memoria del registro*

arqueológico en México. Treinta años. Ciudad de México: INAH Colección científica, pp. 787-791

- Lungo, Mario ([2001] 2007) "Expansión urbana y regulación del uso del suelo en América Latina" en: Smolka, Martim O. y Laura Mullahy (Eds.) *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina.* (pp. 265-269) Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy
- Manzanilla, Linda (2009) "Algunas reflexiones sobre la protección de Teotihuacan: un caso paradigmático" en: Mesa Dávila, Silvia, et al. Eds. y coords. *Memoria del registro arqueológico en México. Treinta años.* Ciudad de México: INAH Colección científica pp. 659-662
- Manzo Olguín, Enriqueta (2006) "Entierros humanos en Huapalcalco" En: *Estudios de cultura Otomame*, México: IIA UNAM
- Manzo Olguín, Enriqueta (2016) Entrevista 20 marzo Real del Monte, Hgo. Transcripción en posesión de la autora.
- Martínez Díaz, Miguel (2016) Entrevista 15 junio ZMA Huapalcalco. Transcripción en posesión de la autora.
- Martínez Valle, Luciano (2012) "Apuntes para pensar el territorio desde una dimensión social" en: *Ciências Sociais Unisinos*, vo. 48 no. 1 enero-marzo, pp.12-18 São Leopoldo: Universidade do Vale do Rio dos Sinoss
- Medina Ciriaco, Susana (2002) *Recuperación de plusvalías como una alternativa de suelo urbano para pobres en el Estado de México*, Tesis de Maestría. Toluca: UAEM, Maestría Interinstitucional de Estudios Urbanos y Regionales.
- Medina Ciriaco, Susana e Ignacio Carlos Kunz Bolaños (2013) "Similitudes de precios de la tierra ejidal y del suelo privado en la zona metropolitana de Toluca" en: Medina Ciriaco, Susana (Coord.) *Contribuciones al estudio de las ciudades, el Estado de México y el suelo urbano.* Zinacantepec: El Colegio Mexiquense A.C.
- Mesa Dávila, Silvia, María Teresa Castillo Mangas, Pedro Francisco Sánchez Nava y Miguel Medina Jaen (2009) "Introducción" en: Mesa Dávila, Silvia, et al. Eds. y coords. *Memoria del registro arqueológico en México. Treinta años.* Ciudad de México: INAH Colección científica (pp. 17-30)
- Muñoz Rivas, Débora Lucía (2009) "Guía para conformar el expediente técnico como sustento académico y jurídico para conseguir la declaratoria de Zona de Monumentos Arqueológicos" en: Mesa Dávila, Silvia, et al. Eds. y coords. *Memoria del registro arqueológico en México. Treinta años.* Ciudad de México: INAH Colección científica (pp. 599-609).

- Nahoum, Benjamín (2012) "La tensión entre el derecho y el negocio" en: Arévalo, Martha, Guillermo Bazoberry *et. al. Derecho al suelo y la ciudad en América Latina. La realidad y los caminos posibles* San José, Costa Rica: Programa Regional de Vivienda y Hábitat, Centro Cooperativo Sueco, Trilce. (Pág. 11-22).
- Olivé Negrete, Julio César (2004) "Contexto y motivos de la Ley de Monumentos" en: Cottom, Bolfy Comp. *Julio César Olivé Negrete Obras escogidas* volumen 2, México: INAH
- Olivé Negrete, Julio César y Augusto Urteaga Castro-Pozo, Coords.(1988) *INAH, una historia* México: INAH
- Olsson, Joakim (2012) "Introducción. Para derribar este otro *apartheid*" en: Arévalo, Martha, Guillermo Bazoberry *et. al. Derecho al suelo y la ciudad en América Latina. La realidad y los caminos posibles* San José, Costa Rica: Programa Regional de Vivienda y Hábitat, Centro Cooperativo Sueco, Trilce. (Pág. 7-8).
- Ornelas Delgado, Jaime (2000) "La ciudad bajo el neoliberalismo" en *Papeles de población* vol. 6 no. 23, enero-marzo, pp.45-69 Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México
- Palma Rojo, Rodolfo (2015) Entrevista 5 de marzo, Pachuca. Transcripción en posesión de la autora
- Paredes Gudiño, Blanca (2003) "Reflexiones en torno a la protección del patrimonio arqueológico" en: Cottom, Bolfy (Coord.) *Diario de Campo. Patrimonio Cultural, problemas actuales* Suplemento de la revista *Diario de Campo* no. 27, noviembre pp.40-43. México D.F.: INAH
- Pérez Mora, Ana Virginia (2003) "Políticas culturales, cambio sociocultural y defensa del patrimonio" en: Cottom, Bolfy (Coord.) *Diario de Campo. Patrimonio Cultural, problemas actuales* Suplemento de la revista *Diario de Campo* no. 27, noviembre pp.10-11. México D.F.: INAH
- Pradilla Cobos, Emilio (1984) *Contribución a la crítica de la "teoría urbana". Del "espacio" a la "crisis urbana"* Xochimilco CDMX: UAM-Xochimilco
- _____ (1986) "Los límites del concepto proceso de urbanización" en: *Diseño UAM* no. 4 noviembre México: UAM-Xochimilco
- _____ (2009) "Acumulación de capital y estructura territorial en América Latina: teoría e historia" en: Pradilla Cobos, Emilio (Comp.) *Los territorios del neoliberalismo en América Latina*. Compilación de ensayos.(pp.15-90) México: UAM, Miguel Ángel Porrúa

- _____ (2009a) "Las políticas neoliberales y la cuestión territorial" en: Pradilla Cobos, Emilio (Comp.) *Los territorios del neoliberalismo en América Latina*. Compilación de ensayos.(pp.91-121) México: UAM, Miguel Ángel Porrúa
- _____ (2009b) "La mundialización, la globalización imperialista y las ciudades latinoamericanas" en: Pradilla Cobos, Emilio (Comp.) *Los territorios del neoliberalismo en América Latina*. Compilación de ensayos.(pp.299-340) México: UAM, Miguel Ángel Porrúa
- _____ (2013) "La economía y las formas urbanas en América Latina" en: Ramírez Velázquez, Blanca Rebecca y Emilio Pradilla Cobos (Comps.) *Teorías sobre la ciudad en América Latina*, tomo I. México: UAM
- _____ (2013a) "Empresarios, gobiernos y ciudadanos en la disputa por la ciudad" en: Torres Ribeiro, Ana Claudia et. al. (Comps.) *Política governamental e acao social no espaco* Rio de Janeiro: Anpur y Letra Capital
- Pradilla Cobos, Emilio y Lisett Márquez López (2009) "Presente y futuro de las metrópolis en América Latina" en: Pradilla Cobos, Emilio (Comp.) *Los territorios del neoliberalismo en América Latina*. Compilación de ensayos.(pp.255-298) México: UAM, Miguel Ángel Porrúa
- Prieto Rodríguez, Mauricio (2011) "Los patrones de asentamiento: una herramienta metodológica para la reconstrucción del pasado" en: *Boletín Antropológico*, vol. 29 no. 82 mayo-agosto, pp. 116-131. Mérida, Venezuela: Universidad de los Andes
- Querol, María Ángeles (2010) *Manual de gestión del patrimonio cultural*. Navarcarnero (Madrid): Akal
- Red latinoamericana ([2005] 2007) "Declaración de Buenos Aires" en: Smolka, Martim O. y Laura Mullahy (Eds.) *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. (pp. 6-10) Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy
- Reese, Eduardo (2007) "Introducción. Uso del suelo y desarrollo urbano" en: Smolka, Martim O. y Laura Mullahy (Eds.) *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. (pp.260-264) Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy
- Renfrew, Colin y Paul Bahn (2011) *Arqueología. Teorías, métodos y práctica*. 2ª Ed., Navarcarnero (Madrid): Akal
- Robles García, Nelly M. (1996) *El manejo de los recursos arqueológicos en México. El caso de Oaxaca* Tesis doctoral en filosofía Athens, Georgia: University of Georgia

-
- (2007) *Plan de Manejo de la Zona Arqueológica de Monte Albán*
documento PDF Oaxaca: CONACULTA-INAH
<<http://www.sedi.oas.org/dec/documentos/Taller%20Subregional/Taller%20Mex%20307%20Mexico%20Nelly%20Robles.pdf>>
- Robles García, Nelly M., Ma. De Lourdes Nicolás Vásquez y Miguel A. Cruz (2009)
“La participación social como componente en el plan de manejo de la zona
arqueológica de Monte Albán” en: *Cuadernos del Sur* no. 27 año 14 abril
Oaxaca: CIESAS Pacífico Sur.
- Rodríguez García, Ignacio (1984) “La protección del patrimonio cultural en
Teotihuacan” en: Gendrop, Paul Ed. *Cuadernos de arquitectura
mesoamericana* no. 3, diciembre, pp. 19-21.
- Salazar Cruz, Clara Eugenia (2012) “Presentación” en: Salazar, Clara Eugenia
(Coord.) I-Regular: suelo y mercado en América Latina México D.F.: El
Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y
Ambientales
- Sandel, Michael J. (2013) *Lo que el dinero no puede comprar. Los límites morales
del mercado*. Joaquín Chamorro Mielke, traductor. México: DEBATE
- Santos, Milton (2000) *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo, razón y emoción*
Barcelona: Ariel
- SEDESOL (2009) *Costos y beneficios de los mercados formal e informal de suelo
para familias con bajos ingresos* México: Gobierno Federal, SEDESOL
- Shanks, Michael (2008) “Arqueología pública / museología / conservación /
patrimonio” En: Renfrew, Colin y Paul Bahn (Eds.) *Arqueología. Conceptos
Clave*, Madrid: Akal. [Pp. 123-129]
- Sistema Único de Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas e
Históricas (2014) INAH-CONACULTA
<<http://www.registropublico.inah.gob.mx>>
- Smolka, Martim ([1996] 2007) “Los mercados de suelo en América Latina” en:
Smolka, Martim O. y Laura Mullahy (Eds.) *Perspectivas urbanas. Temas
críticos en políticas de suelo en América Latina*. (pp. 21-22) Cambridge:
Lincoln Institute of Land Policy
-
- ([2003] 2007) “Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra” en:
Smolka, Martim O. y Laura Mullahy (Eds.) *Perspectivas urbanas. Temas
críticos en políticas de suelo en América Latina*. (pp. 71-78) Cambridge:
Lincoln Institute of Land Policy

- Smolka, Martim y Laura Mullahy ([2000] 2007) "La política del suelo en América Latina" en: Smolka, Martim O. y Laura Mullahy (Eds.) *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. (pp.22-28) Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy
- Soms, Esteban (1986) *La hiperurbanización en el Valle de México* Colección Ensayos 15 México D.F.: UAM Azcapotzalco
- Subirats, Joan y Josep M. Montaner (2012) "Introducción. Perspectivas de cambio y nuevas miradas sobre la realidad urbana" en: Montaner, Josep M. y Joan Subirats (Coords.) *Repensar las políticas urbanas. Apuntes para la agenda urbana*. Barcelona: Diputació Barcelona, Colección Estudios, Serie Territorio
- Terrazas Revilla, Oscar (1996) *Las mercancías inmobiliarias*, México: UAM Azcapotzalco
- UN-Hábitat (2012) *State of Latin American and Caribbean Cities 2012. Towards a new urban transition* Naples: United Nations Human Settlements Programme, CEPAL, MINURVI, FLACMA, Banco de Desarrollo de América Latina, La Alianza de las Ciudades (Cities Without Slums)
- Vargas Ulate, Gilbert (2012) "Espacio y territorio en el análisis geográfico" en: *Reflexiones*, vol. 91, núm. 1, pp. 313-326 San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica
- Vera Flores, Marco Antonio (2015) Entrevista 18 de marzo. Tulancingo. Transcripción en posesión de la autora
- _____ (2016) Entrevista 10 abril., Tulancingo, Transcripción en posesión de la autora
- Viana, Isabel (2007) "Introducción. Informalidad, regularización y derecho de propiedad" en: Smolka, Martim O. y Laura Mullahy (Eds.) *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. (pp. 66-70) Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy
- Ward, Peter M. ([1998] 2007) "Foro internacional sobre regularización y mercados de la tierra" en: Smolka, Martim O. y Laura Mullahy (Eds.) *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. (pp. 98-105) Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy
- Wiesheu Forster, Walburga (2002) *Religión y política en la transformación urbana: análisis de un proceso sociodemográfico* México, D.F.: INAH Colección científica

Fuentes complementarias

Aibar, Julio; Cortés, Fernando; Martínez, Liliana y Zaremborg, Gisela; (Coords.) 2013. *El helicoide de la investigación: metodología en tesis de ciencias sociales*, 2ª ed. Ciudad de México: FLACSO México

González de la Mota, Berenice, 200-. *Gestión del patrimonio Arqueológico en México* [pdf] Fundación Bosch Gimpera. Disponible en: <<http://pendientedemigracion.ucm.es/info/arqueoweb/pdf/8-2/berenice.pdf>> [Acceso: 7 mayo 2014].

Páginas web

Instituto Nacional de Antropología e Historia (2014) <<http://www.inah.gob.mx>>

Sistema Único de Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas e Históricas (2014) <www.registropublico.inah.gob.mx>

CEPAL <<http://www.cepal.org/es>>