

de atención para su solventación dos de ellas; la tercera está en espera del dictamen que al respecto rendirá la Dirección General de Auditoría Gubernamental de SECOGEF.

Las observaciones que formula la SECOGEF al Instituto, se basan en los informes que de conformidad con los lineamientos establecidos por esa Secretaría rinde el órgano interno de control. Con base en el análisis de esta información, en octubre de 1987 SECOGEF solicitó la atención de ocho observaciones principales. Las áreas del Instituto involucradas han reportado los avances logrados, lo que ha originado que la Secretaría reduzca a cinco las observaciones pendientes, las que se encuentran parcialmente atendidas.

Se inició también el dictamen de los estados financieros a través de un despacho externo designado para el efecto por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación correspondiente a los ejercicios de 1983 a 1987. En cada uno de los dictámenes se han formulado salvedades y observaciones que el Instituto ha atendido, por medio de las diversas áreas involucradas. Como resultado de dichas auditorías, el despacho señaló cinco salvedades y las observaciones que consideró procedentes. Posteriormente el despacho entregó a la SECOGEF un informe al 30 de junio de 1988 sobre la revisión que practicó con el objeto de conocer, entre otros puntos, el grado de atención que la administración de la entidad ha dado a las observaciones formuladas con motivo de las diversas auditorías que se practicaron. El Instituto envió su respuesta a cada uno de los documentos mencionados.

La acción de la Contraloría Interna ha contribuido, a través de sus recomendaciones, a mejorar el control interno y a modificar el quehacer institucional, promoviendo la consolidación de un marco normativo y de procedimientos que sistematicen los procesos técnicos y administrativos y aseguren la generación de información veraz y oportuna. Sin embargo, en virtud de que no puede soslayarse que la actual estructura de la Contraloría Interna es insuficiente para coadyuvar de manera eficiente y eficaz al logro de los objetivos institucionales, es recomendable insistir en la necesidad de lograr una reestructuración de este organismo acorde con las circunstancias operativas actuales del Instituto.

Es importante mencionar que de las revisiones antes citadas no se ha observado ninguna situación de malos manejos y que las fallas administrativas detectadas han sido corregidas y establecidas las normas y procedimientos para que no se vuelvan a repetir.

XII. REQUERIMIENTOS Y DESAFÍOS DEL FUTURO INMEDIATO

Durante el periodo 1983-1988, las distintas áreas del Instituto enfrentaron diversos problemas y desafíos, algunos de los cuales se atacaron a través de los programas y acciones referidos antes. Otros, sin embargo, no se pudieron responder, o las respuestas que recibieron fueron insuficientes. Es conveniente precisar la naturaleza y la dimensión de esos desafíos, con el objeto de que la próxima administración los evalúe y disponga las acciones necesarias para su resolución.

Prioridades y desafíos institucionales

A pesar del esfuerzo que significó tanto la reforma de la *Ley Orgánica*, como el nuevo organigrama y el proyecto de *Reglamento de la Ley Orgánica*, es conveniente que esos instrumentos sean revisados a la luz del funcionamiento integral y realista de la institución. Su objetivo fue adecuar la antigua estructura

del Instituto a las condiciones actuales, definir con precisión las competencias de cada área y crear mecanismo de consulta representativos que permitieran racionalizar la toma de decisiones y mejorar el funcionamiento de la institución. La comparación entre los propósitos y los resultados deberá normar las sucesivas adecuaciones y reformas.

Las reuniones y consultas que llevaron a la preparación de estos documentos, permitieron conocer diversos planteamientos sobre la mejor organización interna de la institución y sobre sus principales responsabilidades hacia el exterior. Hoy parece claro que las funciones de conservación, inventario, seguridad, protección, mantenimiento y defensa del patrimonio cultural que tiene a su cargo el INAH ha adquirido, con el paso del tiempo, una importancia mayor de la que se previó en el origen de la institución. La trascendencia de estas funciones fue evaluada correctamente desde el nacimiento del Instituto, pero por un lado el crecimiento de las zonas arqueológicas, de los monumentos históricos, de los museos y de las colecciones de bienes muebles que hoy custodia el Instituto, y por otro lado el aumento de los riesgos que amenazan la conservación de esos bienes, obligan a una revisión de los programas vigentes de inventario, preservación, mantenimiento, seguridad y defensa de ese patrimonio, pues es un hecho que la responsabilidad legal y social de la institución se ha multiplicado.

Considerando la importancia que tienen estos bienes en el conjunto del patrimonio cultural de la nación, y dada la responsabilidad legal que tiene el Instituto en su conservación y mantenimiento, resulta evidente la conveniencia de otorgarle una prioridad alta a las tareas de inventario, conservación, mantenimiento y seguridad del patrimonio cultural. Por esas razones, parece imprescindible continuar, con las correcciones necesarias, el Atlas Arqueológico y el Catálogo de Monumentos Históricos, programas dirigidos a registrar el inventario de estos bienes en toda la República, de manera de conocer con exactitud su número, distribución territorial, estado de conservación y características propias. Debe reforzarse la idea original de ambos proyectos, en el sentido de que las áreas centrales actúen como órganos normativos y supervisores, quedando la ejecución efectiva del inventario y catálogo a cargo del personal de los Centros Regionales y de la misma población, con el doble propósito de preparar y capacitar al personal de provincia y de estimular el interés de la población local en la defensa y conservación de su propio patrimonio.

Es asimismo prioritario continuar el programa de Inventario del Patrimonio Cultural Mueble y fortalecer el Departamento que se ha creado para ese fin, cuyos objetivos son registrar e inventariar esos bienes. Un paso adelante en el inventario de estos bienes sería la elaboración de una ficha única, que comprendiera sus características básicas, y que mediante un sistema de computación permitiera tener registrado todos los bienes muebles del Instituto en un solo sistema que, más tarde, podría ser prototipo para un inventario nacional.

Sobre la base del inventario conviene montar un programa de previsión de riesgos que asegure que los edificios que albergan bienes muebles, y las mismas colecciones, estén debidamente resguardados ante sismos, inundaciones, incendios y otros fenómenos naturales. La previsión ante riesgos debe llevar a considerar el problema de los seguros que pueden proteger a estos bienes, y que a la fecha no se ha considerado por ser bienes patrimoniales de la nación cuyo valor histórico, artístico y cultural es considerablemente superior a su precio de mercado. Dada la eventualidad de que los edificios que albergan esos bienes puedan ser dañados, y por tanto las colecciones que en ellos se conservan, es menester crear programas urgentes que

por un lado reduzcan al mínimo estos riesgos y por otro tengan las medidas de prevención y seguridad más adecuadas. Estas acciones se han iniciado, pero es necesario que la Dirección de Seguridad de Museos del Instituto elabore un diagnóstico completo de las instalaciones que están situadas en zonas de riesgo, tanto en el área metropolitana como en el conjunto del país, y se recabe la opinión de las dependencias especializadas en estos asuntos para determinar si esas instalaciones deben ser cambiadas de lugar, reforzarse o ser dotadas de sistemas de seguridad más adecuados.

La recuperación del patrimonio cultural mueble que se encuentra fuera de México como resultado de su exportación ilícita tendría que ser atendida de manera prioritaria, para lo cual debe fortalecerse la coordinación entre el Instituto y otros organismos, entre las que destacan la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Dirección General de Aduanas. También es conveniente que se apesure la negociación de tratados bilaterales sobre este tema que amplíen los ya existentes con Estados Unidos de Norteamérica, Guatemala y Perú.

La protección y conservación de las zonas de monumentos paleontológicos, arqueológicos e históricos requiere incrementarse tanto en sus aspectos jurídicos como en programas que se traduzcan en una defensa y protección efectivas. Para fortalecer la defensa de ese patrimonio es menester continuar, con el apoyo de los gobiernos estatales y municipales, el programa de declaratorias presidenciales de monumentos y zonas de monumentos paleontológicos, arqueológicos e históricos. Es claro que dichas declaratorias proporcionan la base legal indispensable para defender y proteger ese patrimonio; pero para que la protección sea efectiva es necesario poner en obra otras acciones complementarias que el Instituto, dados sus recursos limitados, no puede realizar por sí. La adquisición de los terrenos donde se encuentran estos monumentos, las obras de investigación, restauración y habilitación y que requieren, implican inversiones cuantiosas que el Instituto no está en capacidad de realizar sino se asocia con los gobiernos locales y estatales y con la misma población para ejecutarlas. Es pues indispensable que el Instituto, y particularmente las áreas de arqueología y conservación establezcan programas prioritarios en este sentido y avancen con celeridad en la creación de acciones directas de defensa y conservación.

En el caso de las zonas de monumentos históricos, y sobre todo de los centros históricos, es indispensable promover la creación de las Comisiones Estatales Técnico-Consultivas de Monumentos Históricos, para que de verdad, con la participación del municipio, de las dependencias del gobierno estatal, de los colegios y asociaciones civiles locales, se haga efectiva la conservación de dichos monumentos.

Hasta hace poco tiempo en el Instituto se pensaba, con base en las atribuciones y funciones que le fijan la *Ley Federal* y su propia *Ley Orgánica*, que la institución podía llevar a cabo sola las tareas fundamentales de defensa, conservación y mantenimiento del patrimonio cultural. Hoy es un hecho que si quiere cumplir con esas responsabilidades tiene, en primer lugar, que buscar el apoyo de los gobiernos estatales y municipales, y en segundo lugar, imaginar nuevas formas de colaboración y corresponsabilidad para que la participación de esas instancias de gobierno en la defensa del patrimonio regional se convierta en una acción regular, corresponsable y positiva, de tal manera que complemente la protección que proporciona el Instituto.

La defensa, la conservación y el mantenimiento de las zonas de monumentos paleontológicos, arqueológicos e históricos demandan además una concepción nueva sobre el uso social, cultural y turístico de esos bienes, así como de nuevos recur-

sos financieros para protegerlos y conservarlos. El desafío para el Instituto es pues triple. Debe poner en obra programas efectivos de defensa, conservación y mantenimiento del patrimonio cultural que tiene a su cargo, y paralelamente debe proponer nuevos usos sociales y culturales de ese patrimonio, y nuevas formas de financiamiento que conviertan en realidad tales programas. Todo esto conduciría, si se conviene en que éstas son responsabilidades prioritarias de la institución, a hacer que la investigación, la administración y el área jurídica del Instituto se concentren prioritariamente en el análisis de estos desafíos y produzcan las estrategias y programas requeridos. Dicho en otras palabras, la institución está obligada a que sus áreas de investigación, conservación y administración cambien sus prioridades de trabajo de manera de atender con mayor fuerza estos desafíos, sin descuidar sus actividades normales.

Desde sus orígenes, el INAH se definió como una institución de carácter nacional, y sus sucesivas atribuciones y crecimiento han fortalecido esa vocación. A partir del inicio de sus actividades el Instituto estableció delegaciones, museos y más tarde Centros Regionales en los estados de la Federación. En la presente administración se crearon ocho nuevos Centros Regionales, doce museos regionales y se hizo un esfuerzo consistente por ampliar la presencia del Instituto en la mayoría de las entidades federativas. Hoy el Instituto mantiene buenas relaciones con los gobiernos e instituciones culturales de la mayoría de los estados de la Federación, y con la colaboración de estas instancias lleva a cabo múltiples programas de conservación e inventario del patrimonio cultural, de investigación en las áreas de arqueología, antropología e historia, de mantenimiento y operación de museos y de publicaciones y difusión del patrimonio regional. Sin embargo, no puede negarse que aún sigue siendo una institución muy centralizada, con escaso personal y recursos insuficientes para responder a sus responsabilidades en el conjunto del territorio nacional.

Si como se observa, la descentralización cultural es un proceso irreversible, el Instituto tendrá que continuar sus propios programas de descentralización y fortalecimiento de los Centros Regionales, y al mismo tiempo generar nuevos programas regionales que le permitan recibir más apoyo de los gobiernos estatales y municipales y de las instituciones culturales y civiles regionales. Es decir, por un lado deberá establecer prioridades para apoyar a los Centros Regionales más débiles, de modo que éstos dispongan de los recursos básicos para cumplir con sus metas, y generar un programa de incremento progresivo de su personal, administración e instalaciones que los convierta en unidades relativamente autosuficientes. Por otro lado, es necesario que los Centros Regionales se vuelquen más hacia sus propias regiones y se transformen en centros cada vez más sensibles a las demandas internas y sean capaces de generar los programas y políticas que interesan a la población regional. Si no se dan juntos estos dos procesos, los Centros Regionales carecerán de legitimidad en los territorios donde operan, no podrán cumplir con las metas que les dieron origen y serán rebasados por las instituciones locales.

En las últimas dos décadas el Instituto vivió un proceso de rápido crecimiento y transformación, y en los últimos seis años casi todas sus áreas y personal se esforzaron en adecuar su estructura institucional a la nueva realidad del país. Hoy ese proceso de autoevaluación y análisis ha desembocado en una reforma profunda de su *Ley Orgánica* y de su estructura institucional y en una nueva definición de los problemas, desafíos y prioridades que enfrenta. Dispone ahora de una definición precisa de las funciones que competen a sus áreas sustantivas,

y está obligado a que cada una de esas áreas, mediante sus órganos colegiados respectivos, produzcan los programas y actividades que legitimen plenamente a la institución en esos campos y fortalezcan la presencia nacional del Instituto. En otras palabras, una vez terminado el proceso de reforma y adecuación institucional, el Instituto está obligado a convertirse en centro *propositivo y realizador* de programas y actividades que respondan a las demandas hoy reconocidas e insatisfechas en los campos de la investigación antropológica, a los nuevos desafíos que hoy plantea la conservación y la defensa del patrimonio cultural, a mejorar y darle una nueva proyección social a sus museos, a formar a la nueva generación de antropólogos e historiadores que requiere el país, a fortalecer el proceso de descentralización de la vida nacional, y a crear los nuevos programas que integren de manera armónica a las distintas partes que componen a la institución. Y para que estos nuevos programas cumplan su cometido, antes que todo es necesario que sean reconocidos y promovidos como programas institucionales prioritarios, con el apoyo pleno de toda la comunidad del Instituto. Así como el Instituto se unificó para llevar a cabo sus reformas institucionales y definir sus áreas y funciones, ahora debe unificarse alrededor de programas prioritarios que legitimen y destaquen su actividad en el conjunto del país. La unidad interna a través del consenso y la identificación de las tareas prioritarias es un requisito indispensable para cumplir cabalmente con sus objetivos nacionales. No menos indispensable es que su nueva organización se traduzca en programas concretos que transformen la realidad cultural donde opera la institución.

Para atender los nuevos desafíos y cumplir con las responsabilidades concretas que tiene en las áreas de investigación, docencia, conservación, museos, Centros Regionales y administración, el Instituto dispone de un presupuesto claramente insuficiente. Esta situación de incapacidad financiera para cumplir efectivamente con sus funciones es uno de los problemas más serios y prioritarios que enfrenta la institución. Hay dos vías para su solución. Por un lado el incremento sustantivo del presupuesto que le asigna la Federación, y por otro el incremento de sus ingresos propios.

El primero es obviamente obligatorio y necesario, puesto que es el mismo gobierno federal quien le fija, a través de las leyes correspondientes, sus funciones. Es decir, si el Instituto es el organismo nacional responsable del patrimonio arqueológico e histórico, y la institución encargada de realizar la investigación científica, de mantener en funcionamiento los museos nacionales, regionales y de sitio, y de hacer las tareas de difusión de esos conocimientos y de ese patrimonio, debe consecuentemente recibir los recursos y los apoyos necesarios para cumplir debidamente con esas funciones. En consecuencia, el Instituto debe demandar ante la Federación y el Congreso de la Unión un incremento sustantivo de su presupuesto, en primer lugar para solucionar sus antiguas carencias en materia de instalaciones y equipos de laboratorio, transporte, computación, bibliotecas, acervos documentales y fotográficos, archivos e inventarios administrativos y culturales. Y en segundo lugar debe recibir los recursos necesarios para atender sus graves insuficiencias de personal en los Centros Regionales y escuelas, y para dar respuesta a los desafíos que le presenta la seguridad y el mantenimiento de los museos, la conservación y el mantenimiento de las zonas arqueológicas, el desarrollo de la investigación científica y la formación del personal especializado que hoy demanda el país.

Además del incremento directo del presupuesto, hay otras vías que pueden aumentar los ingresos del Instituto. Una de ellas es la creación del Fondo Nacional para la Adquisición de

Bienes Culturales, una medida que hoy parece indispensable para que los museos (tanto los del Instituto como los de otras instituciones nacionales y estatales) dispongan de los recursos necesarios para incrementar y actualizar sus acervos y evitar que el país siga perdiendo sus bienes culturales. Otra es cambiar la legislación que actualmente rige los derechos sobre la comercialización de los bienes culturales, que es limitativa y negativa, transformándola en una legislación que permita la comercialización de libros, reproducciones, derechos y patentes, con las restricciones y la normatividad que fijen las instituciones nacionales de cultura, y con el señalamiento de que los derechos e ingresos por este concepto deberán aplicarse a las mismas instituciones de cultura.

Complementariamente al aumento del presupuesto asignado por la Federación, el Instituto está obligado a realizar un esfuerzo persistente e imaginativo para incrementar sus ingresos propios. Ya se han logrado avances en el aumento periódico de las tarifas de ingreso a museos y zonas arqueológicas, y en la comercialización de libros y discos, pero hace falta desarrollar un esfuerzo más intenso para modificar toda el área de comercialización de productos culturales. La creación de las Unidades Culturales y Turísticas en las zonas arqueológicas abiertas al público (Uxmal, Chichén-Itzá), manejadas por un patronato, ha probado ser una fuente importante de ingresos, y por esta razón debe considerarse su ampliación a otras zonas en el futuro. Asimismo, durante la presente administración se hizo un esfuerzo notable para aumentar los ingresos de terceros. Más de veinte mil millones de pesos recibió el Instituto por este concepto. Sin embargo, es preciso reconocer que éstas y otras acciones son apenas un ejemplo mínimo de lo que puede realizarse si se cambia la mentalidad y se decide impulsar una política económica que transforme a las instituciones culturales en fuentes generadoras de ingresos y en organismos relativamente autosuficientes.

