



Apuntalamiento de patrimonio cultural tras los sismos de 2017.

Imagen: ©David A. Torres Castro.

# La vulnerabilidad institucional en el patrimonio cultural mexicano

David Antonio Torres Castro\*

\*Coordinación Nacional de Conservación del Patrimonio Cultural  
Instituto Nacional de Antropología e Historia

Postulado: 7 de julio de 2020  
Aceptado: 28 de agosto de 2020

## Resumen

La pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2 es sin duda uno de los mayores desastres al que la humanidad se ha enfrentado en mucho tiempo. No obstante, si bien se trata de una crisis que principalmente incide en la esfera de la salud pública, otros sectores también se verán afectados, ya que la pandemia limitará las expectativas de desarrollo planteados por los países. En México, el gobierno federal ha implementado estrategias para hacer frente a la crisis económica que involucran fuertes recortes presupuestales a las dependencias federales, entre ellas el Instituto Nacional de Antropología e Historia. En el presente texto se analiza cómo el recorte presupuestal se suma al debilitamiento financiero y estructural que el Instituto arrastra al menos desde 2014, a través de una disminución sistemática de su capacidad financiera en términos reales. Eso, como consecuencia, genera una situación de vulnerabilidad institucional que afecta de forma grave al patrimonio cultural del país; en particular, frente a amenazas naturales con el potencial de presentar afectaciones en el patrimonio cultural, como es el caso de los sismos.

## Palabras clave

Vulnerabilidad; INAH; patrimonio; desastres.

## Abstract

*The pandemic caused by the SARS-CoV-2 virus is undoubtedly one of the greatest disasters that humanity has faced in a long time. However, although it is a crisis that mainly affects the public health sphere, other sectors will be affected as well, since the pandemic will limit the development expectations set by countries. In Mexico, the Federal Government has implemented strategies to face the economic crisis that involve strong budget cuts for federal agencies, including the Instituto Nacional de Antropología e Historia. This text analyzes how these budget cut adds to the financial and structural weakening that the Institute has faced since at least 2014, through a systematic decrease in its financial capacity in real terms. This, as a consequence, generates a situation of institutional vulnerability that seriously affects the country's cultural heritage; particularly in the face of natural hazards with the potential to affect cultural heritage, such as earthquakes.*

## Keywords



*Vulnerability; INAH; heritage; disasters.*

La pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2 es sin duda uno de los mayores desastres al que la humanidad se ha enfrentado en mucho tiempo. Conforme a las cifras colectadas por la Universidad John Hopkins (2020,) superan ya los diez millones de casos confirmados y el medio millón de muertes a nivel mundial; la crisis ha impactado fuertemente las mayores economías del mundo, como Estados Unidos, China y Reino Unido. Los efectos de la pandemia de COVID-19 han avanzado de una región a otra en una suerte de marea que afecta de manera paulatina a los países que alcanza, por lo que se crea un entorno de desorden, crisis e incertidumbre política y económica. Así, mientras la Unión Europea inicia el largo proceso de recuperación, por ejemplo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) sostiene que la pandemia aún no ha alcanzado el pico de la crisis en América Latina (BBC, 2020; Horton, 2020). En ese contexto, países como Brasil o México, aun siendo algunas de las economías fuertes de la región, se han visto en graves problemas para detener el rápido aumento en el número de contagios y contener la pandemia. En consecuencia, México en particular aparece hoy como el cuarto país con más casos confirmados en América Latina y segundo en términos de fallecimientos, únicamente detrás de Brasil (BBC, 2020).

No obstante, si bien se trata de una crisis que en lo principal golpea los sistemas de salud de cada país, los efectos no se limitan a la esfera de la salud pública, sino que se han extendido ya a todos los sectores y niveles, creando un efecto en cascada (Kelman, 2020). El Banco Mundial ha previsto en ese sentido que los efectos económicos que dejará la pandemia afectarán la economía global al grado de enfrentar la peor recesión global desde la Segunda Guerra Mundial (Banco Mundial, 2020). Así, más allá del impacto en los sistemas de salud, la pandemia sin duda limitará las expectativas de desarrollo planteadas por países como México, derivado de forma indudable del golpe económico que implica el alto abrupto a la actividad productiva, por un lado, pero también el costo de adaptación de nuevos hospitales y de reequipamiento de los ya establecidos.

De manera consecuente, conforme en México se adoptan medidas emergentes para el reajuste financiero del gobierno federal los efectos en cascada comienzan a dar luces de la indudable limitación que verán las dependencias federales, que merma de forma importante la capacidad de preparación y mitigación ante riesgos recurrentes, existentes más allá de la pandemia, en toda la esfera institucional del país. El caso del sector cultural es alarmante, en particular el subsector enfocado en la conservación, investigación y cuidado del patrimonio cultural nacional, en donde el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), con 80 años de vida recién cumplidos, tiene un papel central. Además, si bien el debilitamiento del INAH lógicamente no es deseable, los efectos tienen un mayor alcance, en donde derivado de la vulnerabilidad institucional que la dependencia enfrenta desde años atrás y que sólo ha sido amplificada por la pandemia, el patrimonio cultural nacional es en realidad el que verá las verdaderas consecuencias, al ver exacerbada su exposición sistémica ante factores de deterioro y amenazas externas, como el robo, vandalismo, sismos o huracanes, entre muchos otros. Vale la pena recordar que el 23 de junio, el país sufrió nuevamente un sismo de magnitud 7.4 (Servicio Sismológico Nacional, 2020), que de acuerdo con el último reporte de la Secretaría de Cultura del 25 de junio, tan sólo en el estado de Oaxaca dejó 101 inmuebles históricos dañados (Secretaría de Cultura, 2020). A lo que hay que añadir los cientos de templos, iglesias, sitios y objetos de valor cultural que resultaron dañados tras los sismos de 2017, y que el Instituto no ha logrado recuperar o restaurar hasta hoy. Con ello, no sólo el contexto del patrimonio no ha mejorado desde el 2017, sino que se han



creado nuevas condiciones de vulnerabilidad en el ámbito institucional. Por ello, el presente texto pretende revisar de manera breve algunos puntos que han llevado a esa situación, mediante el análisis de la forma en la que el Instituto enfrenta una serie de dificultades que lo ponen en riesgo, situación efectivamente catalizada y exacerbada por la crisis pandémica del SARS-CoV-2, pero que en realidad se arrastra desde varias administraciones atrás.

### El efecto económico de la pandemia

El 23 de abril del 2020 fue promulgado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) un decreto presidencial por el cual se dieron a conocer las medidas de austeridad establecidas para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) en el contexto global de la pandemia de COVID-19. Entre otros puntos, el decreto establece que “no se ejercerá el 75% del presupuesto disponible de las partidas de servicios generales y materiales y suministros”, incluyendo “lo supuestamente comprometido”. Posteriormente, el 22 de mayo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) expidió a su vez un oficio circular que solicita, con mayor claridad, a las dependencias de la APF aplicar un recorte del 75% del gasto público en los capítulos 2000 y 3000, en concordancia con el decreto presidencial. Conforme el clasificador por objeto del gasto público, el capítulo 2000 corresponde a la adquisición de materiales y suministros, es decir la compra directa, por ejemplo, de herramienta menor, materiales de oficina y consumibles, así como insumos necesarios para el mantenimiento de los inmuebles de cada dependencia. Por su parte, el capítulo 3000 comprende el pago de servicios generales, entre los que se encuentran agua, luz, telefonía e internet, entre muchos otros tipos de servicios contratados. El último ha sido de especial relevancia para el INAH, pues es a través de éste, que la dependencia ha podido justificar “no un salario, sino un pago” a un gran porcentaje de sus trabajadores eventuales que se encuentran en una situación irregular de contratación (Cotton, 2020).

No obstante, el recorte del 75% que el INAH enfrenta se suma a otros factores de debilitamiento, por ejemplo, la extinción de los fideicomisos y fondos relevantes para el sector cultural que fueron establecidos por medio de otro decreto presidencial publicado en el DOF el 2 de abril, también como respuesta para hacer frente a la crisis por el SARS-CoV-2. Éste anunciaba la cancelación, entre otros, del Fideicomiso para el Fomento y la Conservación del Patrimonio Cultural Antropológico, Arqueológico e Histórico de México (FideINAH), que en 2019 contaba con 601 millones de pesos (MDP) y que en 2008 se creó con el objeto de desarrollar “proyectos de investigación, protección, conservación, restauración, preservación y difusión en las materias de antropología, arqueología e historia” (Aguilar, 2020).

Por si fuera poco, a eso hay que agregarle que las acciones implementadas por el gobierno federal para tratar de reducir el número de casos de COVID-19, como en muchos países, incluyeron, por supuesto, el cierre de zonas arqueológicas, museos y todo tipo de espacios culturales desde el 23 de marzo. Lo cual significa que los recursos autogenerados por el mismo Instituto, es decir, ingresos generados por el pago de derechos y entradas a los sitios arqueológicos y museos, entre otros, que le han servido al INAH para salir a flote con el déficit presupuestario que arrastra desde años atrás, también se verán fuertemente mermados. En un mensaje enviado a sus trabajadores por Diego Prieto, difundido a través del canal oficial de YouTube, el director general del Instituto comunicó que se estima que esos recursos, equivalentes en 2019 a poco más de 800 MDP, una quinta parte de su presupuesto de operación anual, se verán afectados de forma seria con una disminución estimada de al menos el 35%; mientras que, el presupuesto corriente asignado verá un recorte nominal de alrededor de 750 MDP conforme al recorte del 75% en los mencionados capítulos 2000 y 3000, según indicó el funcionario. Ello, en palabras del director, dejaría al Instituto con un presupuesto total del orden de los 3 671 MDP, lo cual es 1 047 millones



menos que en 2019. De esa forma, el INAH enfrenta lo que podría considerarse la peor crisis financiera en sus 80 años de vida, derivada, en apariencia, del abrupto recorte del 75% de su presupuesto anual, y la desaparición de fuentes alternas de ingresos como parte de la estrategia de la actual administración federal para hacer frente a la crisis que ha traído la pandemia de COVID-19.

### La construcción de vulnerabilidad institucional

Si bien semejante recorte representaría una crisis para cualquier organización o institución, sea pública o privada, el Instituto arrastra, en realidad, un historial de recortes estructurales y presupuestales que, desde hace varios años, han socavado su capacidad operativa en el presente, como puntualizó el escritor y periodista Juan Villoro (Quiroga, 2020). En la tabla 1 se muestra el presupuesto nominal asignado (en pesos mexicanos) al INAH en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) desde el 2014, previo a la creación de la Secretaría de Cultura, hasta el 2020.

	Año	Servicios personales	Gastos de operación	Subsidios	Otros gastos corrientes	Total de gasto corriente
<b>Ramo 11 Educación Pública</b>	2014	2,134,887,384	1,267,580,108	9,691,396	108,422,545	<b>3,520,581,433</b>
	2015	2,515,028,055	1,230,849,381	9,691,396	150,308,026	<b>3,905,876,858</b>
	2016	2,297,539,354	1,257,518,526	8,932,763	155,887,304	<b>3,719,877,947</b>
	2017	2,268,676,323	970,146,309	9,200,746	14,258,254	<b>3,262,281,632</b>
<b>Ramo 48 Cultura</b>	2018	2,380,156,584	1,262,823,919	9,565,525	16,036,395	<b>3,668,582,423</b>
	2019	2,491,023,064	1,224,888,535	10,695,346	13,149,236	<b>3,739,756,181</b>
	2020	2,537,337,251	1,358,368,896	10,695,346	11,680,804	<b>3,918,082,297</b>

Tabla 1. Presupuesto nominal asignado al INAH. *Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación.*

De acuerdo con el PEF, en 2020 al INAH le fueron asignados 3 918 MDP para gasto corriente,<sup>1</sup> 397 MDP más que en 2014. Eso representa un aumento nominal del 11.3% en seis años. Bajo ese esquema podría argumentarse que el presupuesto anual, aunque de forma modesta, ha aumentado de manera general en dicho periodo. No obstante, es necesario analizar una vez más el presupuesto asignado con respecto al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) para conocer el valor real del monto autorizado. En la tabla 2, es posible observar en términos reales el presupuesto anual del INAH, con base en 2014, se toma en cuenta el INPC como factor de actualización del poder financiero del Instituto.

	Año	INPC	Pesos corrientes (nominales)	Pesos constantes (reales; base 2014)
<b>Ramo 11 Educación Pública</b>	2014	87.19	3,520,581,433	3,520,581,433
	2015	89.05	3,905,876,858	3,824,386,345
	2016	92.04	3,719,877,947	3,523,856,790
	2017	98.27	3,262,281,632	2,894,338,819
<b>Ramo 48 Cultura</b>	2018	103.02	3,668,582,423	3,104,833,752
	2019	105.93	3,739,756,181	3,078,006,502
	2020	106.16	3,918,082,297	3,217,852,090

Tabla 2. Presupuesto asignado al INAH en términos reales. *Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación e INEGI.*

<sup>1</sup> Cabe mencionar que esta cifra no fue ejercida en su totalidad, ya que el Instituto sufrió un recorte presupuestal posterior, como se aclara más adelante.



Con tales datos, en la figura 1, es posible comparar la tendencia que ha seguido el presupuesto asignado con respecto al INPC, y compararlo con el presupuesto nominal autorizado, para darse cuenta que el presupuesto ha ido disminuyendo cada año con respecto al 2014, por lo que en la actualidad es 8.6% menor que el asignado en ese año. De tal forma se expone cómo el INAH, desde antes del surgimiento de la crisis pandémica que se vive hoy, enfrenta un estado de limitación operativa importante, a partir de las contracciones presupuestarias en términos reales. No obstante, la situación actual por la que atraviesa el patrimonio cultural de la nación, derivada de la sistemática precarización de la estructura institucional, no lo exenta de los riesgos recurrentes y amenazas naturales a los que debe enfrentarse día a día, como huracanes y tormentas tropicales, sequías e incendios, sismos y deslizamiento de laderas; sin mencionar la falta de mantenimiento, las intervenciones no reguladas y el tráfico ilícito de bienes culturales, por mencionar algunos factores que se observan cada año. Cabe mencionar, por ejemplo, que el Centro Nacional para la Prevención del Desastre (Cenapred) prevé una temporada de huracanes más intensa de lo habitual (UNDRR, 2020). Además, el recorte no sólo afectará de manera directa el presupuesto de gastos de operación y servicios generales; conforme la crisis económica limite la capacidad financiera del país (BBC Mundo, 2020), será inevitable apreciar una reducción de la plantilla de trabajadores y especialistas al interior de la dependencia, y con ello una disminución en la capacidad de respuesta que se tiene ante situaciones de emergencia. Ese proceso de debilitamiento puso en 2017 al Instituto en una “primera” situación crítica al enfrentarse a más de 2 000 inmuebles y sitios culturales, y más de 5 000 objetos de valor cultural dañados tras los sismos de septiembre, misma que en la actualidad no ha podido resolver por completo.

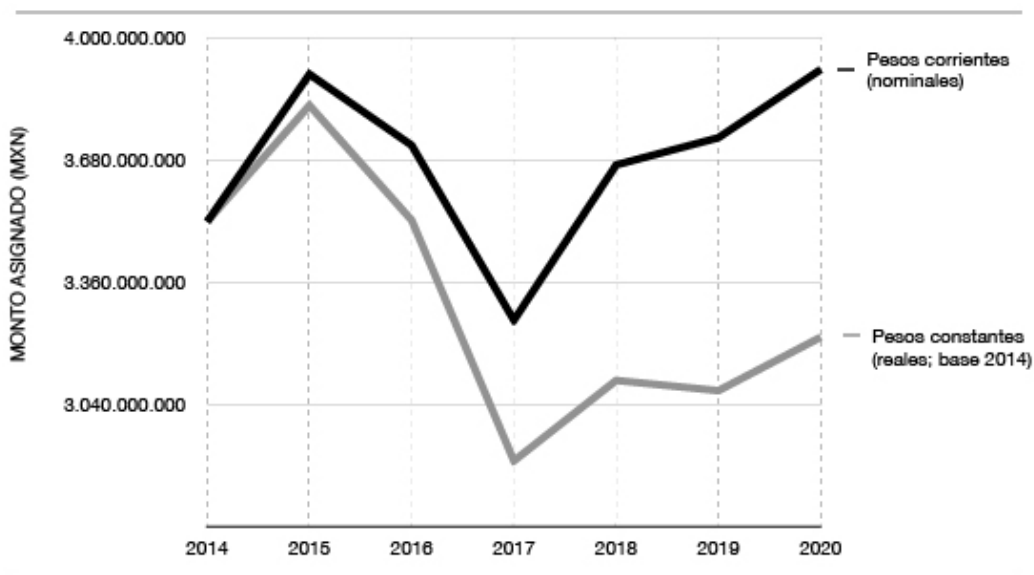


Figura 1. Presupuesto asignado anualmente al INAH. Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación e INEGI.

Ahora bien, la severidad del impacto de los desastres depende en gran medida, aunque no únicamente, de la capacidad financiera que posibilita hacer frente y responder de forma oportuna ante la emergencia y así mitigar sus efectos, en particular cuando se trata de desastres consecutivos, repetitivos o en cascada (Ashley-Smith, 1999). Así, la ocurrencia de un segundo



desastre mientras el proceso de recuperación de un primero aún se encuentra en proceso, limita de manera significativa la capacidad de respuesta y mitigación de los efectos del segundo desastre, siempre que la capacidad financiera está focalizada en la recuperación del primero. Dicho de otro modo, es difícil hacer frente a una nueva emergencia cuando todos los recursos están invertidos en la recuperación de un evento anterior.

Un escenario como ese se ha desarrollado para el patrimonio cultural de México, en donde no sólo la capacidad financiera del Instituto encargado de su cuidado y preservación se ha ido menoscabando lenta pero gravemente, y con ello su capacidad operativa para cumplir eficiente y oportunamente con las competencias y tareas que le son encomendadas en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas (LFMZAAH); sino que esos de por sí muy limitados recursos se encuentran ya invertidos en la atención al desastre ocurrido en 2017, a lo que ahora habría que sumarle, aunque con menor severidad, el sismo del 23 de junio. Eso sin mencionar la atención que deriva de la temporada anual de huracanes. Tal proceso, además de llevar la dependencia a la insuficiencia operativa por medio del debilitamiento y desmantelamiento de la estructura organizacional, pone en riesgo al patrimonio cultural en lo que es llamado vulnerabilidad institucional (Wilches-Chaux, 2018). De tal forma, las medidas impuestas al INAH, antes y ahora, no son otra cosa que la construcción deliberada de las condiciones de riesgo que no sólo desarticulan los esfuerzos para hacer frente a los desastres en materia de patrimonio cultural, sino que revierten los avances alcanzados a lo largo de la última década a nivel nacional.

### **Reflexiones hacia futuros desastres**

En conclusión, es posible sostener que la pandemia del SARS-CoV-2 no sólo ha afectado de modo financiero al INAH al llevarlo a enfrentar un recorte presupuestal de al menos el 75% en gastos operativos, que se suma a la disminución acumulada del 8.6% en su presupuesto anual en términos reales, equivalente a 302 mdp menos que en 2014, sino que ha expuesto el estado crítico en el que se encuentra la institución desde antes de la creación de la Secretaría de Cultura y que refleja la falta de políticas culturales apropiadas. Además, es claro que la insuficiencia presupuestaria limita en la actualidad el poder de preparación, respuesta y mitigación de los riesgos sistémicos del Instituto y, por lo tanto, su capacidad de proteger el patrimonio cultural del país.

Bajo las condiciones actuales, el INAH enfrenta una de las peores crisis en su historia, pero una crisis que no ha sido generada por la pandemia, sino que se ha construido de forma lenta, emergencia tras emergencia, recorte tras recorte, y que la situación actual sólo ha dejado al descubierto una vez más. Con ello, el patrimonio cultural del país es quien sufrirá el peor de los embates, pues quedará a merced de los desastres. Sin embargo, es indispensable detenerse un momento a analizar las causas subyacentes de los desastres, en este caso la creación de vulnerabilidad institucional para el patrimonio cultural. El proceso de recuperación será muy lento, y los efectos del desastre serán vistos por mucho tiempo en el sector del patrimonio cultural. Es fundamental, por último, recapacitar y garantizar que el INAH cuente con las capacidades financieras y estructurales necesarias para abordar contextos de múltiples amenazas, que no son un asunto de suerte, sino la realidad nacional de cada año.

\*



### Agradecimientos

El autor quisiera agradecer al Mtro. Eugenio Sánchez, por su apoyo para la elaboración del presente análisis.

### Referencias

Aguilar, Rubén (2020) "Golpe mortal al patrimonio arqueológico", *Animal Político* [en línea] (21 de abril), disponible en: <<https://www.animalpolitico.com/lo-que-quiso-decir/golpe-mortal-al-patrimonio-arqueologico/>> [consultado el 1 de julio de 2020].

Ashley-Smith, Jonathan (1999) *Risk Assessment for Object Conservation*, Oxford, Butterworth-Heinemann.

Banco Mundial (2020) *La COVID-19 (coronavirus) hunde a la economía mundial en la peor recesión desde la Segunda Guerra Mundial* [en línea], disponible en: <<https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/06/08/covid-19-to-plunge-global-economy-into-worst-recession-since-world-war-ii>> [consultado el 1 de julio de 2020].

BBC (2020) *Coronavirus pandemic: Tracking the global outbreak* [en línea], disponible en: <<https://www.bbc.com/news/world-51235105>> [consultado el 1 de julio de 2020].

Cottom, Boly (2020) "El recorte al INAH, una mala señal de la política cultural", *Letras Libres* [en línea] (19 de junio), disponible en: <<https://www.letraslibres.com/mexico/cultura/el-recorte-al-inah-una-mala-senal-la-politica-cultural>> [consultado el 1 de julio de 2020].

Fondo Económico Mundial y BBC Mundo (2020) *La pandemia aumentará el desempleo y la pobreza en América Latina* [en línea], disponible en: <<https://es.weforum.org/agenda/2020/03/la-pandemia-aumentara-el-desempleo-y-la-pobreza-en-america-latina/>> [consultado el 3 de julio de 2020].

Horton, Jake (2020) *Coronavirus: What are the numbers out of Latin America?* [en línea], disponible en: <[https://www.bbc.co.uk/news/world-latin-america-52711458?intlink\\_from\\_url=https://www.bbc.co.uk/news/world-latin-america&link\\_location=live-reporting-story](https://www.bbc.co.uk/news/world-latin-america-52711458?intlink_from_url=https://www.bbc.co.uk/news/world-latin-america&link_location=live-reporting-story)> [consultado el 1 de julio de 2020].

John Hopkins University of Medicine (2020) *COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University (JHU)* [en línea], disponible en: <<https://coronavirus.jhu.edu/map.html>> [consultado el 1 de julio de 2020].

Kelman, Ilan (2020) "COVID-19: what is the disaster?", *Social Anthropology* [en línea], 28 (2): 296-297, disponible en: <<https://doi.org/10.1111/1469-8676.12890>> [consultado el 1 de julio de 2020].

Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR) (2020) *Amenazas múltiples y riesgo sistémico: enfrentando los desastres relacionados con el clima en tiempos de COVID-19* [en línea], disponible en: <<https://spark.adobe.com/page/FC5PC4xlTj6o/>> [consultado el 4 de julio de 2020].

Quiroga, Ricardo (2020) "Glantz y Villoro piden recapacitar sobre recursos del INAH", *El Economista* [en línea] (9 de junio), disponible en: <<https://www.economista.com.mx/arteseideas/Glantz-y-Villoro-piden-recapacitar-sobre-recursos-del-INAH-20200609-0003.html>> [consultado el 1 de julio de 2020].

Secretaría de Cultura (2020) *La Secretaría de Cultura actualiza información sobre inmuebles afectados a causa del sismo* [en línea], disponible en: <<https://www.gob.mx/cultura/prensa/la-secretaria-de-cultura-actualiza-informacion-sobre-inmuebles-afectados-a-causa-del-sismo>> [consultado el 2 de julio de 2020].

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2014-2020) Presupuesto de Egresos de la Federación, México.

Servicio Sismológico Nacional (2020) Reporte especial. Sismo 23 de junio 2020 [pdf], disponible en: <[http://www.ssn.unam.mx/sismicidad/reportes-especiales/2020/SSNMX\\_rep\\_esp\\_20200623\\_Oaxaca-Costa\\_M75.pdf](http://www.ssn.unam.mx/sismicidad/reportes-especiales/2020/SSNMX_rep_esp_20200623_Oaxaca-Costa_M75.pdf)> [consultado el 1 de julio de 2020].

