

EL INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGÍA E HISTORIA: ANTECEDENTES, TRAYECTORIA Y CAMBIOS A PARTIR DE LA CREACIÓN DEL CONACULTA

Sergio Yáñez Reyes*

Escuela Nacional de Antropología e Historia

RESUMEN: *El presente artículo es producto de una investigación acerca del cambio institucional en el sector cultural mexicano. Se centra en la formación y trayectoria del Instituto Nacional de Antropología e Historia, organismo público fundado en 1939, responsable de las riquezas arqueológicas e históricas del país. Analiza también los cambios del modelo institucional de la cultura, así como las transformaciones que éste ha experimentado a partir de 1988, con la creación del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. El autor examina las tendencias generales de una acción gubernamental que se caracterizó por el compromiso del poder público con la cultura y la identidad nacionales. Discute el impacto de la modernización y la globalización en la política cultural y las instituciones responsables del patrimonio. Analiza, por último, las dificultades del INAH y su evolución reciente, poniendo particular énfasis en algunas de las contradicciones ideológicas, políticas e institucionales más relevantes de los últimos años.*

ABSTRACT: *The present work is product of an investigation about the institutional change of the Mexican culture sector. It's focused on the formation and trajectory of the Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), organism founded in 1939, responsible for the archaeological and historical wealth of the country. It analyzes too, the changes of the cultural institutional model, as well as the transformations that it has experimented since 1988, with the creation of the Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. The author examines the general tendency of the governative action that characterizes itself for the commitment of the public power to the culture and the national identity. He discusses the impact of the modernization and globalization in cultural politics and in the institutions that are responsible of the patrimony. Finally, he analyzes the difficulties at the INAH and its evolution in some of the most relevant ideological, political and institutional contradictions of the last years.*

PALABRAS CLAVE: *patrimonio cultural, identidad nacional, modelo institucional de la cultura, política cultural, instituciones culturales, neoliberalismo, globalización*

* Profesor de investigación científica, de tiempo completo, en el Posgrado en Historia y Etnohistoria de la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH-INAH) y doctorante en el Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (FCPYS-UNAM).

KEY WORDS: *cultural patrimony, national identity, cultural institutional model, cultural politics, cultural institutions, neoliberalism, globalization*

Nuestro artículo se centra en la formación y trayectoria del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), organismo fundado en 1939, que a la fecha es responsable de la mayor parte del patrimonio arqueológico e histórico del país. En primer lugar, con el fin de esclarecer la razón de ser e importancia del Instituto nuestro estudio refiere algunos acontecimientos relevantes de la historia moderna de México, que permitieron delinear aspectos de la problemática cultural nacional, así como perfilar tradiciones históricas que confluyeron en la creación del INAH. Discute, después, la emergencia internacional de las tendencias neoliberales y globalizadoras, así como el impacto que han tenido, a partir de la segunda mitad de los ochenta, en la política cultural e instituciones responsables del patrimonio cultural mexicano, en especial con la aparición del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, en 1988.

Al entrar en detalle en la historia reciente de la organización, nuestro trabajo discute el impacto que las tendencias neoliberales y globalizadoras han tenido en la política cultural,¹ el patrimonio cultural y las instituciones responsables del mismo.

Al respecto, cabe destacar que a partir de 1970 el análisis de las políticas culturales cobró fuerza. La UNESCO celebró sesiones especialmente diseñadas para tratar el tema. Gracias a ello, se perfiló mejor la conceptualización correspondiente. Aunque existen varios enfoques y acercamientos, puede afirmarse que en términos generales toda política cultural reúne los siguientes aspectos:

1. Acción responsable del Estado en la cultura, el patrimonio histórico y artístico, así como el desarrollo simbólico de una nación.
2. Fijación de normatividad, funciones institucionales y objetivos culturales específicos.
3. Medidas públicas de alguno de los niveles de gobierno para el campo cultural.
4. Establecimiento de mecanismos de planificación, desarrollo y evaluación en la materia.
5. Capacidad regulatoria de la actividad cultural.
6. Movilización de los recursos humanos y económicos con el fin de garantizar un desarrollo equitativo de los diversos agentes institucionales, sociales y territoriales, interesados en la actividad cultural.

¹ El concepto de política cultural es bastante reciente. En diciembre de 1967, durante su reunión en Mónaco, la UNESCO consideró un estudio preliminar acerca del tema, en donde se ofrecía tal vez una de las primeras —y no menos ambiguas— definiciones al respecto: la “política cultural —menciona el documento— debe ser tomada como un cuerpo de principios operacionales, prácticas y procedimientos administrativos y presupuestarios que proveen de una base la acción cultural del Estado. Más adelante agrega que es “[...] la suma total de los usos, acciones o ausencia de acciones de una sociedad, dirigidas a la satisfacción de ciertas necesidades culturales a través de la óptima utilización de todos los recursos materiales y humanos disponibles a una sociedad determinada en un momento dado” [1967].

ACCIÓN ESTATAL Y POLÍTICA CULTURAL EN LA HISTORIA DE MÉXICO

El interés por la herencia indígena se desarrolla en México desde principios del siglo XIX como resultado de la independencia política y el establecimiento de la nación. A partir de entonces, es posible observar intentos conscientes, por parte de los sectores nacionalistas de la sociedad y el gobierno mexicanos, tendientes a evitar la salida de antigüedades al extranjero, dar al supremo gobierno facultades como adquirente prioritario de obras de arte en el territorio nacional, y reunir las diferentes manifestaciones de las culturas autóctonas. Ejemplos de ello son el restablecimiento de la Junta de Antigüedades, en 1822, y la creación del Conservatorio de Antigüedades, en 1825.

De 1821 a nuestros días, la acción primordial en el campo cultural ha correspondido al Estado. En efecto, fue éste el que estableció los elementos normativos y técnicos, las instituciones, el marco operativo y las más relevantes acciones para recuperar, concentrar, conservar, proteger, vigilar y difundir los sitios y objetos patrimoniales del pasado histórico del país.

En fecha tan temprana como 1825, el Estado resultado del triunfo de la revolución de Independencia,

[...] da a luz el Museo Nacional Mexicano [...] que se constituye en la primera gran institución cultural cuya tarea es la reunión y preservación de las antigüedades mexicanas [...]. La creación de esta institución era lógica, ya que se trataba de recuperar el pasado prehispánico, el cual se constituía en ese momento en la base de la nueva identidad [Cottom, 2002:16].

En su origen, este proceder del Estado mexicano estuvo marcado por una voluntad de soberanía, identidad y nacionalismo. A los gobiernos independentistas, interesó de sobremanera dar al país un perfil propio. La posibilidad de este histórico acto político, aunque también por su naturaleza social y cultural, estaba en el rico y abundante basamento prehispánico de la nación.

Existe amplia convergencia entre los estudiosos del tema, en que el marco normativo y operativo institucional donde se desarrolla durante el siglo XIX la acción gubernamental en la cultura, está dado por el vínculo entre ésta y la educación. A partir de entonces, educación y cultura constituyen un binomio prácticamente indisoluble en el cual se fincan diversas expectativas.

En términos de política estatal la educación pública cumplía la función de promoción cultural [...]. Era justamente el momento en que coincidían cultura, educación y patrimonio cultural nacional, donde cobraba sentido esa relación inseparable [...] [*ibid.*:19 y s].

Hasta el final del siglo XIX, las subsecuentes legislaciones refrendaron siempre esta noción original de una educación vinculada con el elemento identitario

de las culturas precolombinas. Tal fue el caso del artículo tercero de la Constitución de 1857, las leyes juaristas de 1861 y la Ley Orgánica de Instrucción Pública de 1867, así como la ley de Maximiliano de Habsburgo, en 1865.

Durante el siglo pasado, los gobiernos de la república continuaron en la misma dirección. La Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, fundada en 1905, reunió por primera vez, bajo la conducción de Justo Sierra, su fundador, el sistema educativo nacional y los principales espacios culturales de la nación (el Museo de Arqueología e Historia, el Conservatorio Nacional, la Escuela de Arte Teatral, la Escuela Nacional de Bellas Artes, la Biblioteca Nacional y la Inspección General de Monumentos Artísticos).

Después de la Revolución Mexicana, el artículo tercero de la Constitución de 1917 consagró el sentido identitario de la educación pública, la cual “[...] tenderá a desarrollar de forma armónica todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia”. Más adelante redefinió la acción cultural del Estado en tanto tarea educativa:

[...] el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos —incluyendo a la educación superior— necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y *alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura* [Porrúa, 1998:8 y s; Cámara de Diputados, 1994:i, 111 y ss. sn].

SURGIMIENTO E IMPORTANCIA DEL INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGÍA E HISTORIA

Como es sabido, las décadas de 1920 y 1930 fueron una gran prueba para el Estado emanado de la Revolución. Las urgentes necesidades de casi todos los campos de la vida nacional presionaron sobre el sistema político en formación, poniendo a prueba los principios establecidos en la Carta Magna. Lo anterior fue motivo para una serie de respuestas políticas y administrativas que más allá del liderazgo de los caudillos, abrieron una fase de formación institucional,² en algunos casos; o de reinstitucionalización,³ en otros.

Hitos importantes del primer proceso en el ámbito de la educación y cultura mexicanas fueron: la aprobación, en 1930, de la Ley sobre Protección y Conserva-

² Ronald Jepperson, neoinstitucionalista sociológico, afirma que “La *formación institucional* es una salida de la entropía social, o de patrones de comportamiento no reproductores, o de patrones reproductores basados en la ‘acción’” [2001:206 y ss]. En otras palabras, es el paso de la actividad fundada en el comportamiento social natural, al establecimiento de procesos específicos de carácter institucional.

³ Para Jepperson, “[...] la *reinstitucionalización* es la salida de una forma institucional para entrar en otra con diferentes principios y reglas” [*ibid.*].

ción de Monumentos y Bellezas Naturales, así como la creación del Departamento de Monumentos Artísticos, Arqueológicos e Históricos de la SEP. Así también, el establecimiento del Departamento de Bellas Artes, a cuyo cargo quedó la creación artística, y la creación del Fondo de Cultura Económica en 1934.

Del segundo proceso: la conversión, en 1921, por iniciativa de José Vasconcelos, del Departamento Universitario y de Bellas Artes —instancia creada durante el periodo huertista— en la Secretaría de Educación Pública (SEP); la incorporación a esta última, en 1925, durante el periodo de Manuel Gamio, de la Dirección de Antropología, organización que él mismo había formado años atrás.

Lo anterior fue el escenario en el que se creó el Instituto Nacional de Antropología e Historia, en 1939, durante el gobierno de Lázaro Cárdenas. El INAH fue la primera institución en la que se materializaron y conjugaron lo que hoy denominamos una política cultural de Estado,⁴ un marco legal específico y una institución cultural especializada,⁵ de escala nacional, para valorar nuestras raíces y convertirlas en fundamento de identidad propia.

⁴ Manuel Antonio Garretón explica que “[...] para que exista política estatal en materia de cultura tiene que haber un lugar institucional y orgánico donde se pueda formular, coordinar y ejecutar la política cultural estatal, y donde se ejerza la función de interlocución con los actores sociales y culturales (como lo tienen los empresarios en Hacienda o Economía, o los profesores en Educación, o los trabajadores en Trabajo) y con la comunidad internacional, es decir, donde se procesa en términos técnicos, más allá de la función diplomática, las cuestiones culturales de tipo internacional [...]. Los gobiernos podrán hacer muchas cosas buenas en materia de cultura [...], pero si no hay un lugar institucional para elaborar y realizar una política cultural, no hay política estatal, y por lo tanto una parte de la política cultural nacional o de la sociedad queda resentida” [2003:141].

⁵ Con el fin de elaborar una explicación —a la fecha no efectuada— acerca de las instituciones culturales, recurrimos a dos autores de la corriente neoinstitucionalista en ciencia política, cuyas definiciones y planteamientos generales son útiles para analizar y comprender a las organizaciones culturales del medio mexicano. El primero, Douglass North, sostiene que “[...] las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” [1995:13]. Guy B. Peters, por su parte, nos ofrece los siguientes aspectos: “Quizá el elemento más importante de una institución sea que es, de alguna manera, un rasgo estructural de la sociedad y/o la forma de gobierno [...]. Una institución trasciende a los individuos e implica a grupos de individuos a través de cierto conjunto de interacciones pautadas que son predecibles según las relaciones específicas que existen entre los actores. Una segunda característica sería la existencia de cierta estabilidad a través del tiempo. Algunas versiones del institucionalismo sostienen que ciertas características de las instituciones son sumamente estables y, por lo tanto, predicen el comportamiento sobre esa base, mientras que otras hacen a las instituciones más cambiantes. Sin embargo, todas requieren cierto grado de estabilidad. Una institución debe, en cierto modo, restringir el comportamiento de sus miembros. Pero para que se trate de una institución, las restricciones, formales o informales, deben existir. Por último, y aunque esta característica puede no ser tan relevante como las otras, entre los miembros de la institución debe haber cierto sentido de valores compartidos” [2003:36 y ss.].

Dado que al INAH se incorporaron el Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnografía, la Dirección de Monumentos Prehispánicos y la Dirección de Monumentos Coloniales, instancias preexistentes que ya tenían funciones, estructura y patrimonio propio, la formación del Instituto en 1939 es, a nuestro modo de ver, un proceso de reinstitucionalización que potenció y dio viabilidad sin precedentes a la acción gubernamental en el campo patrimonial. En 1946, siguiendo el mismo modelo, el gobierno creó también al Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (INBA), a la sazón encargado del arte y educación artística en todos sus niveles.

En esta fase y hasta 1965, México ejerció un modelo de institucionalismo cultural basado en institutos de cultura, dependientes del sector educativo.⁶

En el INAH y el INBA quedaron plasmadas las tendencias de política cultural que hemos observado a lo largo de esta exposición histórica:

1. Nacionalismo, soberanía e identidad nacional como directrices fundamentales del Estado mexicano, y guías de acción de su papel en la cultura.⁷

⁶ Según la taxonomía de instituciones culturales creada por Garretón, los modelos de cultura que se han practicado en el mundo son cuatro: 1) “[...] el modelo norteamericano, de grandes instituciones de fomento artístico y patrimonial, sin conexiones estructurales entre sí y sin la pertenencia de ellas a un solo ente orgánico”; 2) “[...] el de los Ministerios de Cultura, como existen en España y Francia, entre otros países, cuya ventaja es agrupar el conjunto de entes y funciones culturales en una instancia de alto rango para formulación de políticas y obtención de recursos”; 3) “[...] las Subsecretarías de Cultura, que se dan en algunos países latinoamericanos, dependientes directamente de algún Ministerio”; y 4) “[...] los Consejos o Institutos Nacionales de Cultura. De este último modelo, Garretón ha dicho que existe “[...] en algunos países nórdicos y latinoamericanos, en general adscritos a algún ministerio pero autónomos de ellos y a veces con rango ministerial para su autoridad máxima. Estos entes buscan combinar el poder de un aparato estatal de alto nivel con la flexibilidad administrativa de un organismo descentralizado del Estado y con la posibilidad de enfatizar la dimensión participativa de la sociedad civil (sector privado y actores del mundo artístico cultural). A veces esta solución es planteada como paso transitorio a un futuro Ministerio de Cultura, otras es vista como institucionalidad definitiva. Con relación a los Ministerios tienen sin duda mayor autonomía administrativa y capacidad de iniciativa. Por otro lado, no tienen el poder de negociación presupuestaria que tiene un Ministerio ni su nivel de alcance y globalización en el área o sector que le corresponde” [2003:148 y sl].

⁷ Para Néstor García Canclini, se trata de un paradigma de la acción cultural que, en líneas generales puede ser descrito así: “Hay otra concepción sustancialista de la cultura. Para ella la identidad no está contenida en la raza, ni en un paquete de virtudes geográficas, ni en el pasado o la tradición. Se aloja en el Estado. Como consecuencia de procesos de independencia o revolución, el Estado aparece como el lugar en que se condensaron los valores nacionales, el orden que reúne las partes de la sociedad regula sus conflictos. Una organización más o menos corporativa y populista concilia los intereses enfrentados y distribuye entre los sectores más diversos la confianza de que participan en una totalidad protectora que los abarca. Esta “participación” puede estar sostenida mágicamente por la figura mitologizada de un líder (Vargas en Brasil, Perón en Argentina) o por una estructura partidario-estatal jerárqui-

2. Reconocimiento oficial de la importancia de los patrimonios cultural y artístico, así como el inalienable compromiso gubernamental con su preservación, cuidado y difusión.
3. Vinculación temática, disciplinaria, política, orgánica y operativa de la educación oficial con la cultura nacional y el patrimonio cultural.

De acuerdo con la Ley Orgánica que le dio origen, el Instituto Nacional de Antropología e Historia quedó conformado como un organismo “[...] con personalidad jurídica propia y dependiente de la Secretaría de Educación Pública” [INAH-CNRH, 2002:7].

La Ley Orgánica estableció también el conjunto de funciones, estrictamente técnicas, que el nuevo organismo debía desarrollar:

Exploración de las zonas arqueológicas [...]. Vigilancia, conservación y restauración de monumentos arqueológicos, históricos y artísticos [...], así como de los objetos que en dichos monumentos se encuentren [...]. Investigaciones científicas y artísticas que interesen a la arqueología e historia de México, antropológicas y etnográficas, principalmente de la población indígena del país [...]. Publicación de obras relacionadas con las materias expuestas en las fracciones que anteceden [*ibid.*:7, 9].

Y así también, de acuerdo con el artículo 19, las que desempeñaba “[...] el Departamento de Monumentos Históricos, Artísticos y Arqueológicos de la República” [INAH, 1963:21].

La creación del Instituto Nacional de Antropología e Historia representó el punto más álgido de la agrupación de instituciones que venían operando bajo esquemas de organización particular y con disposiciones legales heterogéneas. En su lugar, el gobierno federal optó por un esquema organizativo y por normas o disposiciones bajo las cuales el nuevo complejo institucional encabezado por el INAH actuaría, en adelante, en un marco concentrado y general.⁸

amente cohesionada (el sistema mexicano). Decimos que para esta concepción lo nacional reside en el Estado y no en el pueblo, porque éste es aludido como destinatario de la acción del gobierno, convocado a adherirse a ella, pero no reconocido efectivamente como fuente y justificación de esos actos al punto de someterlos a su libre aprobación o rectificación. Por el contrario, se exige a las iniciativas populares que se subordinen a “los intereses de la nación” (fijados por el Estado) y se descalifican los intentos de organización independiente de las masas. También suele recurrirse al origen étnico o al orgullo histórico para reforzar la afirmación nacional [...], el ejercicio y el control de la identidad nacional no se derivan mecánicamente del pasado sino de la cohesión presente tal como el Estado la representa” [1987:34 y s].

⁸ Esta dinámica de desarrollo institucional ha sido formulada originalmente por Gerardo Ochoa Sandy de la siguiente manera: “Desde el punto de vista institucional, la política cultural de México puede interpretarse a partir de dos movimientos. En uno de ellos se crean instituciones y emiten disposiciones legales heterogéneas. En otro, las instituciones son

En conclusión, la Ley Orgánica de 1939 dio origen a una dependencia de la Secretaría de Educación Pública con alcance nacional, personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyas atribuciones sustantivas, de carácter eminentemente técnico y profesional, establecían la voluntad estatal de continuar a cargo del patrimonio histórico de los mexicanos, a la vez que refrendaban el compromiso de efectuar su investigación, conocimiento, conservación, preservación, concentración y difusión.

DESARROLLO DE LA POLÍTICA CULTURAL Y LAS INSTITUCIONES CULTURALES

Con esos factores de por medio, el INAH emprendió una activa etapa constructiva durante la cual, además de muy importantes hallazgos e intervenciones, se produjeron instancias de nueva creación, especialistas, estudios, metodologías, técnicas y publicaciones, de impacto nacional e internacional. Entre los aspectos relevantes de este periodo cabe citar la integración de la Escuela Nacional de Antropología en 1940, el establecimiento de convenios con los gobiernos de los estados para formar “institutos regionales mixtos” [Olivé y Cottom, 2003:1-38] primero en Puebla y más adelante en Veracruz, Yucatán y Jalisco, así como la reorganización, en 1954, de 17 museos en todo el país.

Durante la década de los cincuenta, el INAH se desarrolló como institución con base en criterios estrictamente técnicos. Surgieron así direcciones y departamentos tendientes a completar una estructura organizativa adecuada a las funciones que por ley le habían sido encomendadas. En 1952 se creó la Dirección de Prehistoria y en 1954 la Dirección de Investigaciones Antropológicas. En la tradición del compromiso de la cultura con la educación, en 1952 se formaron centros educativos en los Museos Nacionales de Antropología e Historia, mismos que constituyeron el punto de partida para habilitar un Departamento de Acción Educativa en 1953.

En 1956, en el marco de una intensa labor organizacional, se crearon los Departamentos de Promoción y Difusión, que más tarde derivaron en los de Publicaciones e Investigaciones Históricas.

Los años sesenta fueron espacio para la realización, por parte del INAH, de una destacada obra museológica. El 17 de septiembre de 1964, después de dos años de trabajos exhaustivos, abrió sus puertas el moderno Museo Nacional de Antropología. El 24 del mismo mes, se inauguró en Tepotzotlán, Estado de México, el Museo Nacional del Virreinato. El Museo Nacional de Historia, entre tanto,

agrupadas bajo esquemas de organización más general y las disposiciones son actualizadas” [2001:13].

era renovado y ampliado. Por último, el Museo Nacional de las Culturas se creó en la antigua casa de moneda del Centro Histórico de la ciudad.

También la arqueología tuvo un desarrollo sobresaliente en aquellos años. De 1962 a 1964 se efectuaron en Teotihuacan exploraciones que, a decir de Olivé permitieron “[...] conocer mejor el desarrollo de la gran ciudad arqueológica”, la instalación de “[...] un nuevo museo de sitio” [*ibid.*:1-55], además de la rehabilitación de la zona y el mejoramiento de sus servicios públicos.

A partir de 1958, el Estado mexicano experimentó un cambio de modelo institucional en el sector cultura. Lo anterior tuvo lugar con el establecimiento de una subsecretaría dependiente de la Secretaría de Educación Pública. El organismo de nueva creación es de gran importancia para el análisis que en este trabajo realizamos, no sólo por permanecer 30 años a la cabeza del sector cultura nacional sino, como veremos, por su articulación con los preexistentes institutos nacionales, su creativa obra institucional y, así también, por ser el antecedente inmediato del CNCA.

La instancia perseguía de manera fundamental centrar y potenciar las acciones artísticas y culturales de la SEP, coordinar trabajos en marcha de los institutos nacionales (INAH e INBA) y propiciar la diversificación de las dependencias y servicios públicos en el sector.

Cabe destacar que, en aquella oportunidad, los mencionados institutos no fueron restringidos en sus funciones; muy por el contrario, éstas serían pronto refrendadas y fortalecidas por nuevos documentos legislativos. Sin dejar de haber roces y dificultades con esta nueva dependencia, la cual existió hasta 1988, la relación del INAH con ésta tuvo por lo general un carácter de articulación institucional que no atentaba contra el rol y funciones institucionales establecidas en la ley.

En 1966, el Congreso de la Unión modificó la fracción xxv del artículo 73 de la Constitución, para establecer su facultad exclusiva “[...] para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés social” [Cámara de Diputados, *op. cit.*:VIII-13]. Esta importante reforma, hoy puesta en cuestión por una apresurada decisión de la Cámara de Senadores,⁹ fue

⁹ El 27 de abril de 2006, la Cámara de Senadores aprobó un proyecto de reformas constitucionales tendiente a la descentralización de funciones hasta ahora radicadas en el gobierno federal. Entre ellas se encuentra la eliminación de la fracción xxv del artículo 73, misma que es trasladada al artículo 124 del texto constitucional. Semejante movimiento tiene por objeto que la administración del patrimonio cultural deje de ser un asunto federal, normado y regido por el Congreso de la Unión y que, por el contrario, pase a ser materia de los estados y municipios. Ello acarrearía funestas consecuencias para una de las pocas riquezas del país que hasta la fecha no han sido puestas a disposición de corporativos trasnacionales. De aprobarse dicha enmienda, el INAH vería reducidas sus capacidades para defender y conservar el patrimonio histórico de los mexicanos.

la base para el fortalecimiento de un régimen jurídico nacional de protección de los monumentos, mismo que, cuatro años después, en 1970, se plasmó en la Ley Federal del Patrimonio Cultural de la Nación.

Este instrumento fue el primero que formuló de forma explícita una noción amplia e integral del denominado patrimonio físico. Se incluían en él aspectos muebles e inmuebles: monumentos, manuscritos, colecciones científicas y técnicas, piezas, especímenes, museos, archivos oficiales y musicales, materiales audiovisuales, lugares típicos y pintorescos, de belleza natural y bienes de interés natural [en Olivé y Cottom, *op. cit.*:III-33].

Su emisión fue, como en otros aspectos, un evento pionero que antecedió a la XVII Reunión de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, celebrada en París, Francia, del 17 de octubre al 21 de noviembre de 1972, en donde por vez primera el patrimonio cultural fue definido en el ámbito internacional. A diferencia de la ley mexicana de 1970, la delimitación efectuada por la UNESCO quedó circunscrita a aspectos inmuebles del patrimonio.

La aprobación en 1972 de la Ley Federal de Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas (LFMZAAH), abrogó el sobresaliente ordenamiento pionero de 1970. Sin embargo, su espíritu se mantuvo vigente tanto en este documento como en la reforma de la Ley Orgánica del INAH de 1985.

En cumplimiento del compromiso adquirido en el ámbito patrimonial, el gobierno de la República apoyó financiera y legalmente la misión del INAH, dando recursos y facilidades para desarrollar, como nunca antes, el patrimonio arqueológico e histórico del país. El Instituto, por su parte, pudo hacer uso de los recursos “autogenerados” en los términos formulados por su Ley Orgánica, canalizándolos de forma prioritaria a las tareas de investigación.¹⁰

A partir de 1970, durante el sexenio de Luis Echeverría, el Instituto Nacional de Antropología e Historia emprendió un conjunto de importantes cambios institucionales, entre los que vale la pena mencionar los siguientes:

1. El Consejo Consultivo General, que había sido mandato de la Ley Orgánica de 1939, fue reemplazado en los hechos por consejos para las especialidades: investigación, museos, historia y publicaciones.

¹⁰ Entre 1939 y 1962, el presupuesto anual del instituto incrementó en más de 38 veces su valor original, pasando de 597 476 pesos en 1939 a 22 742 464, en 1962. Cabe destacar que en este último año, la proporción de los recursos para operación y proyectos fue de 53%, en tanto que para sueldos y salarios se empleó 47% restante. Durante las tres décadas de formación y desarrollo institucional que el INAH experimentó de 1940 a 1970, con base en la extensión nacional de sus actividades técnicas y administrativas, se incrementó también, considerablemente, el número de investigadores y trabajadores administrativos, técnicos y manuales que formaban parte de la institución. Nuevamente de 1939 a 1962 el personal del Instituto ascendió de 298 a 848 empleados, es decir, se incrementó en 285% [INAH, 1962:7 y ss.].

2. El INAH inició su desconcentración administrativa por medio de centros foráneos, los cuales tendrían capacidad para representar y cumplir las funciones del INAH en el interior del país.¹¹
3. Se proyectó una reestructuración consistente en la creación de cinco direcciones, cuatro técnicas (Monumentos Históricos, Museos, Centros Regionales, e Investigación Científica) y una administrativa.
4. Se establecieron nuevos departamentos de investigación independientes: Antropología Física y Lingüística. Así también, el Departamento de Proyectos Especiales de la Dirección General.
5. En 1973, por decisión de la SEP, se creó el Centro de Investigaciones Superiores (CIS-INAH), entidad que de manera formal era parte del INAH, pero que desde su inicio tuvo un despliegue independiente.

Empero, la acción más trascendente, misma que precisó la política cultural del gobierno mexicano y ha marcado vida, labor y papel del Instituto hasta nuestros días, fue el establecimiento, el 28 de abril de 1972, de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas. Dicha ley tuvo importantes efectos: en primer lugar, inició la conceptualización patrimonialista de la riqueza histórica, artística y cultural de los mexicanos, refrendó la participación y responsabilidad del Estado en los diferentes aspectos de la cultura nacional, en especial en la protección del patrimonio cultural y artístico, además potenció el papel de los institutos nacionales en tanto instancias responsables de la operación en el ámbito cultural.¹²

¹¹ “Aunque en realidad sólo se crearon cinco centros, la idea rompió el esquema de administración totalmente centralizada al que hasta entonces se había ajustado el Instituto” [Olivé *et al.*, *op.cit.*, 2003:1-58].

¹² En el caso del INAH, lo anterior se observa en los siguientes aspectos: la Ley reconoció el carácter nacional de la institución y le otorgó sobresalientes facultades entre las que destacan: exclusividad en la realización de los trabajos materiales para descubrir o explorar monumentos arqueológicos, o para su autorización (artículo 30). En esta última directriz, facultad para establecer los términos y condiciones de los trabajos, así como las obligaciones de quienes los realicen (artículo 31). Así también, el derecho a suspender los trabajos “[...] sin autorización, que violen la concedida o en los que haya substracción de materiales arqueológicos. En su caso, [el INAH] procederá a la ocupación del lugar, a la revocación de la autorización y a la aplicación de las sanciones correspondientes.” (artículo 32) [INAH, 1995: 8 y ss]. Con la mencionada Ley, el INAH quedó también facultado para “[...] construir o acondicionar edificios para que el Instituto Nacional de Antropología e Historia exhiba los monumentos arqueológicos e históricos de (cualquier) región”. Para “[...] recibir aportaciones de las autoridades (estatales o municipales), así como de particulares para los fines (anteriores), y promover “[...] la recuperación de los monumentos arqueológicos de especial valor para la nación mexicana, que se encuentran en el extranjero”, establecer los lineamientos, dirigir y supervisar los rescates arqueológicos, con la condición legal de que fuera a él a quien se

Por otra parte, la Ley del 72 también redefinió el papel de la figura presidencial. A partir de entonces, el primer mandatario tendría una injerencia fundamental en la administración y manejo del patrimonio cultural, al ser dotado de atribuciones que no tenía: aplicación de la norma, voto de calidad en la Comisión Nacional de Zonas y Monumentos Artísticos pero, sobre todo, la facultad de decisión, plena y última, acerca de la expedición o revocación de las declaratorias de zona de monumentos arqueológicos, artísticos o históricos,¹³ así como para acordar canjes o donativos de monumentos arqueológicos con gobiernos o institutos científicos extranjeros.

Fueron varios los resultados que se desprendieron de la multicitada Ley. El INAH avanzó en la desconcentración y reestructuración administrativas. Empezó también, con el apoyo de la Procuraduría General de la República (PGR), una campaña para rescatar objetos arqueológicos que yacían en colecciones particulares, en forma ilegal, logrando “[...] recuperar más de 100 000 objetos cuya posesión no estaba legalizada” [Olivé y Cottom, *op. cit.*:58 y ss.].

Destaca también la adhesión de México, en 1972, al acuerdo final de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, efectuada por la UNESCO en París, Francia, el 21 de noviembre de 1972, documento que sienta las bases para la cooperación de los Estados en defensa de sus patrimonios culturales.

Las tareas y compromisos presentes en la Ley de 1972 fueron un acicate permanente para el desarrollo institucional¹⁴ del INAH. En 1985, durante la administración del historiador Enrique Florescano, el INAH fue objeto de un Decreto de Reforma de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

Este texto consolidó una concepción integralmente patrimonialista de las riquezas culturales mexicanas. En él se establecieron los siguientes objetivos generales del Instituto: investigación científica en antropología e historia; protección, conservación, restauración y recuperación del patrimonio cultural arqueológico, histórico —y como un agregado— el paleontológico; así como la promoción y difusión de las materias y actividades competencia del Instituto. Uno de los ob-

entregarán “[...] las piezas y estudios correspondientes”. Finalmente, la Ley estableció la creación de un “[...] Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas e Históricas dependiente del Instituto Nacional de Antropología e Historia [...] para la inscripción de monumentos arqueológicos, históricos o artísticos y las declaratorias de zonas respectivas” [INAH, 1995:8 y ss].

¹³ El artículo 37 establece: “El Presidente de la República, mediante decreto, hará la declaratoria de zona de monumentos arqueológicos, artísticos o históricos, en los términos de esta ley y su reglamento” [INAH, 1995:17].

¹⁴ Una vez más, siguiendo a Jepperson, “El desarrollo institucional es el cambio de forma institucional. Por ejemplo, la incorporación de nuevas normas, procesos o prácticas más eficientes, en el seno de las instituciones públicas” [*op. cit.*, 2001:206 y ss].

jetivos prioritarios de la Reforma fue actualizar las funciones del INAH; mismas que se incrementaron de sólo cuatro, fundamentalmente técnicas, a 21, de índole técnica, administrativa y normativa [INAH-CNRH, *op. cit.*:11].

La reforma legislativa conservó las funciones sustantivas iniciales del INAH y agregó, como objetos de su acción, al patrimonio paleontológico y, aun sin esta nueva denominación, al intangible.¹⁵

En adelante, el Instituto propondría al Ejecutivo federal las declaratorias de zonas, monumentos arqueológicos e históricos y restos paleontológicos, así como acuerdos de coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales. Podría impulsar también, con el secretario de Educación Pública, consejos consultivos estatales para la protección y conservación del patrimonio.

CULTURA Y GLOBALIZACIÓN

La importancia de la cultura y las políticas culturales ha crecido de manera considerable en los ámbitos nacional e internacional. Se debe lo anterior a los siguientes aspectos que merecen especial atención:

1. El peso creciente de los hechos y procesos culturales en la explicación de situaciones económicas, políticas y sociales; y asimismo, las capacidades ya demostradas en la solución de conflictos humanos de diversa magnitud.
2. El aumento del peso del sector cultural en la economía de las naciones. Según datos recientes, aquél crece en el mundo de forma notable. En 1994, la Asamblea Nacional de Agencias Locales de Artes de los Estados Unidos, calculó que dicho sector contaba ya con una participación de 6% del Producto Interno Bruto (PIB) [Stoloch *et al.*, 1997, *apud.* Nivón, 2004:28]. En Francia representaba 3.7% del PIB; en el Reino Unido y Suecia, 3.2%. En México, según el estudio efectuado por Ernesto Piedras con financiamiento del CONACULTA, dicha participación alcanzó, en 1998, 6.7% [Piedras, 2004:69].

Este aspecto tiene importantes implicaciones para la dinámica que nos ocupa. Basados en estos datos y con la vista puesta en algunas experiencias privadas de éxito relativo, diversos agentes institucionales, empresariales y académicos del subcontinente comenzaron a ver en la privatización, comercialización y turistización de las riquezas patrimoniales, una alternativa viable para el campo cultural de nuestras naciones. Las posiciones más radicales proponen modificaciones legislativas, institucionales y operativas inmediatas —en su mayoría apresura-

¹⁵ La fracción x del artículo 2 consagró la función de “[...] investigar, identificar, recuperar y proteger las tradiciones, las historias orales y los usos, como herencia viva de la capacidad creadora y de la sensibilidad de todos los pueblos y grupos sociales del país” [INAH, 2002:12].

das y sin reflexión—. Olvidan lo difícil y a la vez importante que ha sido la construcción histórica de una cultura de protección y preservación de los tesoros culturales de nuestros pueblos.

El tercer aspecto está constituido por el avance mundial de la globalización y el neoliberalismo. Tales aspectos de particular trascendencia para nuestra época, obligan a detenernos en algunas precisiones conceptuales acerca de su vigencia y su relación con la política cultural. Veamos.

El concepto “globalización” surgió en la década de los setenta en Estados Unidos, sobre todo en dos lugares precisos: las Universidades de Toronto y Columbia. Como nos recuerda Bolfy Cottom,

[...] en el primero de ellos, que propone el concepto de aldea global, se hacía referencia a los grandes cambios tecnológicos ocurridos en los medios masivos de comunicación, sobre todo en su más álgida expresión a partir de la década de 1980; el segundo lugar, con el concepto de sociedad global destacaba lo acontecido y por acontecer en la política internacional, especialmente el fenómeno de la universalización del modo de vida estadounidense en virtud de su poderío económico y el dominio de las nuevas tecnologías [*op. cit.*:30].

En su dimensión económica, la globalización se considera de forma universal como “[...] la supresión de barreras al libre comercio y la mayor integración de las economías regionales” [Stiglitz, 2002:11]. Supone, por tanto, una mayor articulación de las economías de mercado, sobre todo por medio de la inversión extranjera y la unión de los mercados financieros internacionales. Sin duda, a este proceso han contribuido las nuevas tecnologías de la comunicación y el consecuente incremento de los flujos informativos.

La globalización, sin embargo, no prospera sola ni como un proceso neutro y sin implicaciones económicas, políticas, sociales y culturales. Se ha visto acompañada por una ideología económica “[...] que imprime el sentido predominante al reordenamiento del mundo” [García, 2002:94]: el neoliberalismo. En efecto, como ha mencionado de forma atinada Joan Prats,

Durante la década de los ochenta, como consecuencia de las crisis inflacionarias y de la deuda, el clima intelectual dominante cambió. Era la ocasión esperada por los neoclásicos —vulgarmente tildados de neoliberales— para marcar la agenda dominante de esta década y gran parte de la siguiente. Su mayor expresión fueron los programas de ajuste estructural que incluyeron elementos tales como la austeridad fiscal, la política antiinflacionaria, la privatización de las empresas estatales, la liberación comercial, la devaluación monetaria y la desregulación general de la economía, principalmente de los mercados financiero y laboral. Estos programas han pretendido también atraer inversiones extranjeras, incrementar la libertad de los empresarios y de los inversores, mejorar los incentivos pecuniarios y la competencia, reducir los

costos, procurar la estabilidad macroeconómica, reducir cuantitativamente el Estado y reducir también su intervención en la economía [2004:25].

Se trata de los efectos producidos por las recomendaciones del denominado Consenso de Washington¹⁶ que, en alta proporción, los gobernantes latinoamericanos han decidido seguir en todos los ámbitos de la vida nacional. El fin es lograr alinear sus economías, sin considerar los reales estropicios sociales producidos hasta hoy por el programa neoliberal: imposibilidad para alcanzar los objetivos económicos y sociales que auguraba, generación de nuevas y más aberrantes formas de concentración de poder económico y político, desmesurada concentración de la riqueza en unas cuantas corporaciones transnacionales (varias de ellas propietarias de colosales empresas culturales), mayor desigualdad social y entre las naciones, así como mantenimiento de altos índices de pobreza, en particular en las economías subordinadas. Tal es el marco histórico en donde prosperan la globalización y la incorporación tardía y subordinada de las naciones latinoamericanas.¹⁷

En su tendencia estructurante, neoliberalismo y globalización tienen además de fórmulas económicas, políticas y sociales, planteamientos culturales que han sido profusamente difundidos. Para Eduardo Nivón, lo anterior es motivo de un neoliberalismo cultural que se genera y constata en los siguientes hechos:

La eliminación de regulaciones en todos los campos, el paradigma del mercado extendido ahora como criterio de eficiencia en los sectores de bienestar, la eficacia y la racionalidad en la planeación de las actividades sociales se han traducido en un neoliberalismo cultural que ha intentado cuestionar la participación del Estado en el campo de la cultura y dar cauce a proyectos culturales autofinanciados y privados. Sus efectos inmediatos han sido la contención de la participación estatal en el campo de la cultura que había sido creciente hasta los años setenta, el replanteamiento de

¹⁶ Así se ha denominado a un acuerdo a principios de los noventa del siglo pasado, entre el FMI y el Banco Mundial, Tesoro y Departamento de Estado de Norteamérica, administraciones dependientes de la Casa Blanca, ministros de economía del G-7 y los presidentes de los 20 mayores bancos internacionales —todos ellos radicados en Washington— en torno a la naturaleza de la crisis latinoamericana y las reformas que debían aplicarse para superarla. Se trata de una síntesis de propuestas neoliberales elaborada por John Williamson en 1989, la cual contenía diez reformas básicas: 1) disciplina fiscal, 2) prioridad para el gasto social, 3) reforma tributaria, 4) liberalización financiera, 5) tipos de cambio unificados y competitivos, 6) liberalización del comercio exterior, 7) apertura a la inversión extranjera directa, 8) privatización de las empresas estatales, 9) desregulación, y 10) respeto a los derechos de propiedad. El programa respectivo fue adoptado en primera instancia por los países andinos y se ha extendido implícita o explícitamente por toda Latinoamérica [Hidalgo, s/f:1; Moncayo, s/f:1].

¹⁷ Al destacar algunas características sobresalientes de la incorporación latinoamericana a la globalización, García Canclini concluye: “nos globalizamos como productores culturales, como migrantes y como deudores” [*op. cit.*:12 y s].

la tendencia del sector público a garantizar la supervivencia al menos de las expresiones culturales más elevadas y la introducción de los valores del rendimiento y la eficiencia como marco de la acción cultural [*op. cit.*:55].

Sin embargo, el impacto globalizador en el ámbito cultural no sólo tiene que ver con la mecánica extensión de los procesos económicos o la reforma del papel del Estado y las instituciones culturales. Son aspectos de gran importancia, pero la transformación va más allá. En palabras de Jordi Tresserras, “[...] la globalización ha traído consigo una internacionalización en órdenes como las modas, la cultura de masas y el consumo en algunos de sus patrones” [2005:6].

Existen también marcadas tendencias a modificar de forma radical la concepción antropológica de cultura, misma que hasta el fin del siglo pasado fue sustento de programas identitarios y nacionalistas por parte de los gobiernos de la región, a redimensionar a la baja el patrimonio artístico y cultural de las naciones, así como someter los objetos y creaciones culturales a la lógica de la producción industrial privada y del mercado de mercancías.

Bajo el influjo de la globalización, varios intelectuales latinoamericanos, otrora críticos de la situación de sus países y de América Latina, formulan planteamientos que sin duda pueden ser motivo de beneplácito para las agencias nacionales o internacionales interesadas en operar los cambios a los que nos hemos referido.

Cabe, sin embargo, destacar que aunque el ideal de los agentes privatizadores sería establecer una normatividad que les permitiera actuar con manos libres en ese campo tan “estatizado”, la falta de argumentos y la resistencia encontrados en varios sectores sociales¹⁸ los han conducido a ejercer otros caminos menos evidentes.

El recorrido efectuado a lo largo de esta reflexión confirma la idea básica de que el campo de la política cultural es complejo y contradictorio. En él, diversos enfoques e intereses, sirviéndose de sus propios medios y de alianzas particulares, pugnan por establecer los elementos para generalizar su proyecto y conservar u obtener la hegemonía en el ámbito cultural. Así también, las condiciones de la época actual jalonan el proceso hacia el triunfo de los intereses privatizadores y de mercado en la base del proyecto neoliberal y la globalización.

¹⁸ Al referirse al impacto cultural del mundo globalizado, Alejandro Grimson apunta: “al mismo tiempo que vivimos más cerca los unos de los otros hay movimientos y tendencias que generan distancias simbólicas. La cercanía física puede combinarse con lejanía cultural o identitaria. Lejos de cualquier uniformidad o ‘fin de las identidades’ presenciamos resurgimientos de nacionalismos, movimientos de reafirmación étnica y fundamentalismo culturales [2004:6].

EL INAH EN LA MIRA: DIFICULTADES INSTITUCIONALES CRECIENTES

No obstante su noble labor y alta responsabilidad, el INAH es una institución que desde hace 25 años afronta crecientes dificultades, tanto internas como externas, a la vez que ha recibido embates desde diferentes ámbitos de la estructura de poder y de la sociedad mexicana. Lo anterior fue motivo para la acumulación de rezagos que, sin duda, han afectado el desempeño de sus labores y limitado su evolución y cambio.¹⁹

Entre los problemas más sobresalientes para el periodo que analizaremos, destacan desde mi punto de vista los siguientes:

1. La marcada tendencia a la reducción de recursos financieros para la educación, que en el caso de las instituciones de cultura y arte, ha generado una gradual incapacidad para cumplir con su misión y atender como es debido la inmensa riqueza que tiene la nación en dichos ámbitos.
2. El INAH, en particular, ha padecido una cada vez más inequitativa distribución del gasto, debido a la cual en los últimos 25 años se amplió de considerablemente la proporción del presupuesto anual destinado al pago de sueldos y salarios en detrimento de las actividades sustantivas (investigación, conservación, restauración, proyectos, difusión y formación de profesionales, entre otros). A ello se agregan las trabas y dificultades que sobre todo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha puesto para la reutilización de los recursos autogenerados.
3. Excepto en contadas excepciones, los planes y proyectos han estado sujetos a variaciones sexenales, sin lograr constituir un todo coherente y armónico, ni estar enmarcados en una política cultural precisa.
4. Producto de disparidades de la acción institucional a nivel nacional, se ha generado un mosaico que muchas veces se articula a partir de acuerdos con grupos de interés estatales y locales.
5. Se han incrementado las respuestas vacilantes y conflictivas de la directiva institucional en aspectos cruciales de la defensa del patrimonio cultural. Este aspecto se ha tornado cada vez más recurrente.
6. La confluencia de los factores financieros, organizativos e institucionales antes señalados, ha favorecido el despliegue de afectaciones considerables a nuestro patrimonio cultural. Sobresalen el incremento considerable del robo y tráfico ilícitos de piezas arqueológicas e históricas, y la destrucción *in situ* del patrimonio arqueológico.

¹⁹ Me he referido más ampliamente de lo que puedo hacerlo aquí respecto a las dificultades contemporáneas del INAH y a sus implicaciones, en la ponencia "Dificultades institucionales y alternativas legislativas", misma que presenté en septiembre de 2005 en la *Mesa XI del IV Congreso Nacional de Investigadores del INAH*.

7. En el ámbito de la investigación es factible reconocer una pérdida creciente de política con contornos precisos, consensada de forma amplia y vinculada de forma integral con los programas operativos.
8. La considerable complicación de las normatividades patrimonial e institucional, y de su aplicación efectiva.²⁰
9. Desde 1978, el INAH arrastra una estructura orgánica incompleta, en considerable medida insuficiente o improvisada y poco sólida, así como sistemas de contratación (eufemísticamente denominados “por salarios compactados” o “apoyo a confianza”), que además de generar problemas laborales de diversa índole, no corresponden con los compromisos y responsabilidades institucionales.
10. Así también, la desproporcionada distribución del personal de investigación, arquitectura y restauración, que en líneas generales se ha concentrado en la ciudad de México. Demasiados centros de trabajo en el interior del país no cuentan con el personal de planta capacitado para efectuar las tareas que tienen encomendadas.

Como puede apreciarse, son dificultades de diversa índole, varias de las cuales, presentes desde finales de los setenta, fueron enfocadas por el CONACULTA, a partir de 1988, para emprender acciones que en vez de detener o solventar los problemas en curso, han tendido a incrementarlos y agudizarlos a extremos conflictivos. Veamos.

GLOBALIZACIÓN Y POLÍTICA CULTURAL EN MÉXICO

En México, el viraje neoliberal y globalizador en la cultura inició al final de los ochenta. En efecto, a sólo tres años de la reforma a la Ley Orgánica del INAH, en el inicio del sexenio encabezado por Carlos Salinas de Gortari, el nuevo gobierno optó por un cambio en el modelo institucional. Dicha modificación, sin duda relevante para la historia cultural del país, fue el reemplazo de la ya mencionada Subsecretaría de Cultura por el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CNCA o CONACULTA).

²⁰ En este aspecto, por ejemplo, a pesar de que en su mayor parte la Ley Orgánica reformada de 1985 ha funcionado, después de 20 años existen importantes mandatos del propio ordenamiento que no han sido satisfechos. Principalmente los establecidos en el artículo octavo del Reglamento de la Ley Orgánica acerca de la constitución de una estructura funcional de consejos: un Consejo General Consultivo y cuatro Consejos de Área (investigación, conservación y restauración de bienes culturales, museos y exposiciones, y docencia y formación de recursos humanos) [INAH, 2002:14 y s].

El 6 de diciembre de 1988, por decreto presidencial se estableció, al CNCA “[...] como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública que ejercerá las atribuciones de promoción y difusión de la cultura y las artes” [Presidencia de la República, *op. cit.*].

Pero, ¿de dónde y de quiénes surgió la idea de deshacerse de la multicitada Subsecretaría para tomar las riendas de la cultura mediante un órgano como éste cuya significación jurídica no fue en su momento, ni es hoy, la misma que las leyes orgánicas de los institutos nacionales aprobadas por las cámaras legislativas?

Al parecer, la idea fue producto de una típica consulta del Partido Revolucionario Institucional (PRI), hasta entonces partido oficial, efectuada al calor de la contienda electoral de 1988.

Durante su campaña presidencial, Salinas de Gortari tomó en cuenta las *sugerencias que hicieron miembros de la comunidad intelectual* [...] y, tomando como punto de arranque la Reunión sobre Cultura e Identidad Nacional, que se realizó en Villahermosa, Tabasco, concretó meses después, vía decreto, al CNCA, al que se definió como “la unidad coordinadora de todas las instituciones culturales de México” [Franco, 2005:27 y s. sn].

Tan importante decisión no estuvo mediada por el análisis integral requerido. A decir verdad, una reunión de notables como la realizada en Tabasco²¹ sólo podía dar como resultado un retrato hablado del sector, que se adecuara a la noción de cultura y a los intereses grupales ahí representados.²² No es de extrañar que, con este origen, se haya efectuado en el campo cultural una reforma *de facto* de las menos necesarias y definidas, así como de las más improvisadas y problemáticas de la historia del país. Fue una reforma dictaminada por una intencionalidad política igualmente alejada de una teoría adecuada del diseño institucional que de la materia de trabajo específica.²³

²¹ Entre los asistentes destacaron: “Octavio Paz, Gabriel Zaid, Héctor Aguilar Camín, Rubén Bonifaz Nuño, Teresa del Conde, Enrique Krauze, Eduardo Matos Moctezuma, Ernesto de la Peña, Jorge Alberto Lozoya, entre otros” [Franco, 2005:27-28]. Como se sabe, todos miembros de las revistas *Vuelta* y *Nexos*, grupos que acriticamente han acompañado al CONACULTA a lo largo de su trayectoria.

²² Al evaluar el papel de las instituciones culturales durante el sexenio salinista, Javier Guerrero apunta: “Lo que ha hecho en realidad el CNCA es fortalecer a las oligarquías culturales ocupadas en hacer la apología del Estado, por ejemplo el grupo *Vuelta* o la Fundación *Nexos*” [1995:53].

²³ En un trabajo reciente, Robert Goodin pregunta: “¿Qué tipo de principios deberían, entonces, guiar al diseño institucional que practicamos? De lo anterior resulta claro que debería tratarse de principios con una resonancia moral más profunda. El buen diseño institucional no es simplemente una cuestión de la pragmática. No se trata simplemente de una cuestión de ‘justa correspondencia’ estética o funcional” [2003:59].

En el decreto por el cual se creó el CNCA, éste quedó facultado para “1.- Promover y difundir la cultura y las artes” [Presidencia de la República, *op. cit.*] Desde esta primera capacidad se sentaban las bases de una inadecuada superposición de funciones. En sus respectivas Leyes Orgánicas, los institutos nacionales tenían acreditadas funciones similares en el ámbito patrimonial. O no hubo suficiente cuidado para distinguir con claridad y precisión lo que correspondía al CNCA de lo que ya efectuaban tales organismos, o la redacción del decreto estuvo amañada desde el principio para transformar una formal “coordinación” sectorial en un informal dominio jerárquico.²⁴

La tercera atribución que el decreto confirió al CNCA ha sido motivo de las mayores dificultades. En ésta se le facultaba para

[...] coordinar, conforme a las disposiciones legales aplicables, las acciones de las unidades administrativas e instituciones públicas que desempeñan funciones en las materias señaladas en la fracción anterior, inclusive a través de medios audiovisuales de comunicación [*ibid.*].

La redacción es explícita respecto al ámbito motivo de la coordinación. La “fracción anterior”, segunda de la lista, se refería a la “promoción y difusión de la cultura y las artes”,²⁵ no así a la vida y labor de las instituciones con responsabilidades patrimoniales, como lo ha querido hacer el CNCA desde hace 18 años.

Y es que, como veremos, la interpretación del concepto “coordinar” que la SEP o el CNCA han practicado en diferentes momentos, ha sido puerta de entrada para acciones de superordinación jerárquica, imposición, empalme o traslape de actividades, exceso de funciones, intromisión e incluso reemplazo fáctico de las instituciones públicas de la cultura y el arte. Todo lo anterior constituye una falta de observación de la normatividad vigente y un ilegítimo empeño por parte de un órgano desconcentrado —creado por decreto presidencial, de subordinar o

²⁴ En esta dinámica, como en otras que analizaremos más adelante, los aspectos de formalidad e informalidad institucional han jugado un papel relevante. Debido a ello, recurrimos a Douglass North, quien ha aportado elementos importantes para la distinción entre ambas formas institucionales y sus interacciones. Este autor está “[...] interesado tanto en limitaciones formales, por ejemplo, *normas* que idean los humanos, como en limitaciones informales, tales como *acuerdos y códigos de conducta*”. Más adelante, al definir el apartado informal, sostiene: “[...] aun la introspección más superficial sugiere la tenacidad o penetración de las limitaciones informales. Surgidas para coordinar interacciones humanas repetidas consisten en: 1) extensiones, interpretaciones y modificaciones de normas formales, 2) normas de conducta sancionadas socialmente y 3) normas de conducta aceptadas internamente” [1995:58 y s]. Sin duda, los hechos relativos al papel del CONACULTA que analizamos, corresponden con el primer grupo arriba mencionado.

²⁵ Reza el texto: “II.- Ejercer, conforme a las disposiciones legales aplicables, las atribuciones que corresponden a la Secretaría de Educación Pública en materia de promoción y difusión de la cultura y las artes” [Presidencia de la República, *op. cit.*].

supeditar a otros dos con la misma personalidad jurídica, pero respaldados por Leyes Orgánicas aprobadas por el Congreso de la Unión.

Las atribuciones v y viii del decreto abrieron espacio a lo que hemos denominado usurpación o traslape de funciones institucionales. La primera dotó al nuevo órgano de capacidad para “organizar la educación artística”, finalidad que ya se encontraba establecida en la fracción ii del **artículo segundo** de la “Ley que crea El Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura” [*Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1946].²⁶ El mismo numeral se refería a la organización de “[...] bibliotecas públicas y museos, exposiciones artísticas, y otros eventos de interés cultural”, con lo que de nuevo se sobrepusieron funciones en ámbitos que INBA e INAH habían practicado de mucho tiempo atrás y que, al menos este último tenía asignados de manera explícita en su Ley Orgánica vigente desde la reforma de 1985: “xiii. Establecer, organizar, mantener, administrar y desarrollar museos, archivos y bibliotecas especializados en los campos de su competencia señalados en esta Ley” [INAH, 1963:12].

Dos hechos de este contexto resultan relevantes para la historia de la política cultural mexicana. Uno es la conservación formal y aparente, en el discurso político e institucional, de la vieja intención nacionalista e identitaria acerca de la cultura. En su toma de posesión, Salinas había convocado a la nación a sumarse a un proyecto de modernización integral, nacionalista, democrático y popular, que respetara las tradiciones e identidad múltiple y diversa del país. Su objetivo —dijo en aquella oportunidad— era una transformación integral que preservaría nuestro pasado con orgullo y como bandera de identidad nacional [*El Universal*, 2 de diciembre de 1988; Tovar, 1994:53].

Otro hecho fue un evidente cambio de enfoque en la acción cultural. Fueran tradicionales o modernos, los programas del sexenio privilegiarían nuevas acciones y contenidos culturales. En los hechos se diseñaron estrategias para poner en marcha un estratégico intento de cambiar el anterior compromiso patrimonial, fundado en el rescate, preservación y conservación, por los ingredientes más móviles del aliento y difusión, así como de los desarrollos que éstos permitieran.²⁷

²⁶ “ii.- La organización y desarrollo de la educación profesional en todas las ramas de las Bellas Artes; de la educación artística y literaria comprendida en la educación general que se imparte en los establecimientos de enseñanza preescolar, primaria, de segunda enseñanza y normal.” [*Diario Oficial de la Federación*, 31/xii/1946].

²⁷ “Estamos decididos —las palabras son del presidente entrante— a impulsar la difusión de la cultura escrita, a multiplicar ediciones y, sobre todo, efectivos puntos de distribución [...]. Fortaleceremos aun más el Sistema Nacional de Bibliotecas, que se ha acreditado ya en los hechos como fuente inagotable de conocimiento y formación espiritual de la comunidad [...]. Desde luego, seguiremos empeñados en preservar las tradiciones populares y las expresiones propias de los diferentes grupos y regiones [...]. Promoveremos también, con ánimo

El CONACULTA era la pieza clave de este rejuego modernizador.²⁸ Para ello —como lo anunció Salinas desde el día de su creación—, sería fortalecido con la incorporación del Instituto Mexicano de la Radio (IMER), Televisión (Canal 22) y Cinematografía (IMCINE) y del Fondo Nacional para la Cultura y las Artes (FONCA).

Así, lo que *de facto* produjo el decreto de Carlos Salinas fue un instrumento del jefe del Ejecutivo para introducir y controlar una política cultural acorde con la visión de la nueva burocracia gobernante y las élites de poder económico, político y cultural, aliados con aquélla. Como lo demostraron las subsecuentes acciones del gobierno federal, la convicción e interés principales de la nueva coalición hegemónica se habían perfilado hacia una modernización neoliberal de la economía²⁹ y hacia la definitiva incorporación de México al libre mercado internacional y la globalización.

En este contexto, el CNCA fue creado para emprender y conducir la reforma salinista del Estado en las instituciones de cultura. Reforma que entre otros importantes aspectos, implicaba abrir la brecha, efectuar el primer “corte de bisturí”, para separar paulatinamente la administración cultural de la educación pública; es decir, romper el otrora indisoluble lazo establecido dos siglos atrás.³⁰

de apertura y espíritu innovador, las manifestaciones de cultura popular vinculadas al entorno urbano y a la evolución de las tecnologías modernas” [7 de diciembre de 1988].

²⁸ En palabras de Carlos Salinas, “[...] este Consejo se encargará de reorganizar la amplia infraestructura que dispone el país para la creación, promoción y difusión de la cultura, y de abrir nuevos caminos a los creadores y artistas del siglo XXI mexicano” [*ibid.*].

²⁹ A decir de Víctor Flores Olea, ni más ni menos que el primer presidente de CONACULTA (1988-1992), y Abelardo Mariña Flores, “[...] en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari los gladiadores en favor de la “modernización” mexicana llevaron al extremo la propagación de esa ideología, y ajustaron escrupulosamente sus conductas a la misma: reformas constitucionales limitando las facultades del Estado, sobre todo en materia económica: privatizaciones, “desregulaciones” (que originaron el desmantelamiento del poderoso sector público mexicano) y, al mismo tiempo, impulsando fuertemente la libre circulación del capital financiero y especulativo. La *bete noir* por liquidar era el Estado como impulsor de la actividad económica y sostén de la ‘economía mixta’ establecida después de la Revolución. La categoría de mercado conquistó el horizonte intelectual de las élites políticas y económicas, reduciéndose al mínimo el “Estado benefactor” (que en términos peyorativos) y en su versión extrema, recibió entre nosotros el nombre de “Estado populista”) [2004:510].

³⁰ Resulta interesante mencionar aquí algunos de los dilemas que Garretón formula respecto al modelo institucional de consejos o institutos de cultura, entre los que cabe destacar la articulación posible con la iniciativa privada —que el CNCA desde luego ha instrumentado— y la opción que tienen de independizarse en una Secretaría de Cultura, aspiración ésta que aunque el gobierno no ha concretado hasta la fecha, continúa vigente en la mentalidad de algunos sectores de la burocracia política mexicana y de varios creadores, intelectuales y empresarios de la cultura. Al referirse a los consejos e institutos del ramo, el autor dice: “Estos entes buscan combinar el poder de un aparato estatal de alto nivel con la flexibilidad administrativa de un organismo descentralizado del Estado y con la posibilidad de enfatizar la dimensión participativa de la sociedad civil (sector privado y actores del mundo artístico

Sólo así se explica que una organización formal, experimentada, plenamente normada, con alto grado de institucionalización y mayor relevancia, como lo era la Subsecretaría de Cultura, fuera reemplazada, mediante un albazo sexenal, por un organismo de nivel orgánico inferior, al que se dieron “de golpe” facultades, atribuciones y fortalezas excepcionales, mientras *de facto* se le colocaba en la línea directa del mando presidencial.

El nuevo papel del gobierno en la cultura y, en especial, en la administración institucional del patrimonio, exigía el control paulatino de los organismos creados a la mitad del siglo, mismos que encarnaban la tradición nacionalista, identitaria y soberana de la política cultural mexicana.³¹ Como en aquel momento no se les podía disolver ni subordinar en forma definitiva, el gobierno optó por sujetarlos a una “marcaje directo”. Para ello recurrió a un órgano eufemísticamente denominado Consejo, mismo que nunca ha sido ni ha actuado como tal, cuya injerencia ha tendido a evitar los deslices “populistas” y a forzar la transformación de aquellos organismos para adecuarlos a las nuevas condiciones del país.³²

cultural). A veces esta solución es planteada como paso transitorio a un futuro Ministerio de Cultura, otras es vista como institucionalidad definitiva. Con relación a los Ministerios tienen sin duda mayor autonomía administrativa y capacidad de iniciativa. Por otro lado, no tienen el poder de negociación presupuestaria que tiene un ministerio ni su nivel de alcance y globalización en el área o sector que les corresponde” [s/f:148 y s].

³¹ Como en otros ámbitos, también en la cultura se hizo posible comprobar que este “gran cambio —que se gesta con rasgos específicos en la década de los ochenta y se expresa abiertamente a finales de esa década y en los años noventa— contiene principios y direcciones radicalmente opuestos a los de la Revolución” [Flores, *op. cit.*:506].

³² Las razones hasta aquí descritas del surgimiento del CNCA son diametralmente distintas a las que diera, en su momento, Rafael Tovar y de Teresa. Si bien este autor acepta que se gestaba una concentración de la política cultural separada de la educación, los demás aspectos que ofrece enmascaran más que explicitar los verdaderos objetivos políticos del gobierno de Salinas. Veamos su opinión, la emergencia del Consejo se debió a cuatro factores que permitieron “[...] reconocer la necesidad de crear una institución capaz de detentar un carácter normativo y coordinador de la política cultural del Estado mexicano, que *ya no podía seguir desarrollándose como un complemento de las tareas educativas de esa Secretaría*”. Tales factores fueron: 1) el crecimiento de la población; 2) nuevas expectativas en el orden social y cultural; 3) reconocimiento de nuestra enorme diversidad; y 4) necesidad de aglutinar acciones que hasta entonces habían quedado fuera del ámbito de la SEP [1994:50]. A decir verdad, sin restar la importancia que tienen, estos aspectos resultan insuficientes. Ni por separado ni juntos parecieran ser motivo para un cambio de modelo institucional como el que se dio en el campo cultural. En el mejor de los casos, hubieran sido fundamento de estrategias y programas nuevos, que el gobierno entrante habría incorporado con facilidad. Pero, como hemos visto, había razones de mayor relevancia.

CONCLUSIONES

La creación del CONACULTA ha sido motivo de diversas dificultades en el terreno patrimonial, dificultades ligadas principalmente con la conculcación *de facto* de atribuciones concedidas por ley a los institutos nacionales; con la intromisión jerárquica y el abuso de facultades; con la descalificación y sanción impositiva de proyectos, así como con la duplicación de funciones y la reducción del financiamiento institucional. Así también, con el explícito objetivo del Consejo, patente sobre todo en los pasados seis años, de inducir la política cultural, como un todo, hacia la transformación neoliberal y globalizadora en curso.

De lo dicho hasta aquí se desprende que el reiterado intento de imponer, a toda costa, criterios de una globalización sin escrúpulos en espacios caracterizados por valores primordiales de los pueblos, como es el caso del patrimonio cultural mexicano, han sido, de 1988 a nuestros días, motivo de crecientes conflictos sociales y socioculturales que hoy día, en vez de resolverse, tienden a agudizarse.

La alternativa se encuentra tal vez en algunas de las iniciativas formuladas en años anteriores por los trabajadores de la cultura y diversos grupos de creadores del país, entre ellas: efectuar un diagnóstico del sector cultural mexicano, como medio para encontrar alternativas necesarias para su fortalecimiento, mejora y modernización; reconocer y aprovechar mediante consulta directa, la experiencia institucional acumulada y el conocimiento de los trabajadores y creadores del sector; no efectuar legislaciones al vapor ni llevar a cabo nuevos parches o remiendos en la organización del campo cultural; revisar las experiencias de otros países, sobre todo de los que tienen un patrimonio similar al mexicano, no para copiarlas o trasplantarlas de forma mecánica sino para reconocer sus aciertos, fallas y aportaciones; distinguir las necesidades de los diferentes ámbitos, sectores y actores de la cultura y encontrar soluciones adecuadas a cada uno de ellos. También, refrendar el interés nacional del patrimonio artístico y cultural (arqueológico e histórico) mexicano, y propugnar por la prioridad de su uso educativo y social.

BIBLIOGRAFÍA

Cámara de Diputados

1994 *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 12 vols., México, Miguel Ángel Porrúa.

Cottom, Boly

2002 "Régimen federal: cultura, educación y patrimonio cultural en México", en *Cuadernos de Antropología y Patrimonio Cultural*, abril.

Flores Olea, Víctor y Abelardo Mariña Flores

2004 *Crítica de la globalidad. Dominación y liberación en nuestro tiempo*, México, FCE.

Franco, Iván

2005 *Transformaciones del proyecto cultural en México. Educación, cultura y patrimonio cultural en el neoliberalismo*, Delegación D II IA 1, Sección X, México, SNTE.

García, Néstor

1987 "Políticas culturales y crisis de desarrollo: un balance latinoamericano", en García, Néstor (ed.), *Políticas Culturales en América Latina*, México, Grijalbo.

2002 *Latinoamericanos buscando lugar en este siglo*, Buenos Aires-Barcelona-México, Paidós.

Garretón, Manuel Antonio

s/f *La faz sumergida del iceberg. Estudios sobre la transformación cultural*, Santiago, LOM/CESOC.

Garretón, Manuel Antonio (coord.)

2003 *El espacio cultural latinoamericano. Bases para una política cultural de integración*, México, FCE/Convenio Andrés Bello.

Goodin, Robert

2003 *Teoría del diseño institucional*, España, Gedisa.

Guerrero, Francisco

1995 "Política y patrimonio cultural (las instituciones culturales contra el patrimonio cultural)", en *El patrimonio sitiado. El punto de vista de los trabajadores*, Delegación D II IA 1, Sección X del SNTE, México, pp. 47-54.

INAH

1962 *El Instituto Nacional de Antropología e Historia. Funciones y labores*, México.

1963 *Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia*, México.

1994 *Informe sexenal de la Dirección General 1988-1994*, México.

1995 *Ley Federal de Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas*, México.

INAH-CNRH

2002 *Marco legal laboral*, México (versión digital).

Jepperson, Ronald L.

2001 "Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo", en Powell, W. Walter y Paul J. DiMaggio, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, FCE, pp. 193-215.

Nivón, Eduardo

2004 *Políticas culturales en el tránsito de dos siglos*, Posgrado virtual, *Unidad de enseñanza aprendizaje III*, México, CNCA/CNART/OEI/UAM-Iztapalapa.

North, Douglas

1995 *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE.

Ochoa, Gerardo

2001 *Política cultural, ¿qué hacer?*, México, Raya en el Agua.

Olivé, Julio C. y Bolfy Cottom (coords.)

2003 *INAH. Una historia*, 3 vols., México, CONACULTA-INAH.

Piedras, Ernesto

2004 *¿Cuánto vale la cultura? Contribución económica de las industrias protegidas por el derecho de autor en México*, México, CONACULTA/SCM/SOGEM/Telecom/CIDE.

Porrúa

1998 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México.

Prats, Joan

2004 *¿Democracia o desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina*, s/l, Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Europea.

Presidencia de la República

1988 *Decreto por el que se crea el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes*, México.

Stoloch, Luis, Graciela Lescano y José Mourelle

1997 *La cultura da trabajo. Entre la creación y el negocio. Economía y cultura en Uruguay*, Uruguay, Fin de Siglo.

Tovar y de Teresa, Rafael

1994 *Modernización y política cultural*, México, FCE.

2004 "Hacia una nueva política cultural", en Florescano, Enrique (coord.), *El patrimonio nacional de México*, vol. I, México, CNCA/FCE, pp. 87-107.

Tresserras, Jordi-Juan

2004 *Gestión de proyectos de patrimonio cultural y turismo*, Posgrado virtual, *Unidad de Enseñanza y Aprendizaje III (Área de Especialización)*, México, CENART-CONACULTA/OEI/UAM-Iztapalapa.

UNESCO

1972a *Conferencia Intergubernamental sobre las Políticas Culturales en Europa*, informe final, París, Helsinki.

1972b *Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural*, París, 21 de noviembre.

1967 *Cultural Policy, A Preliminary Study, Studies and Documents on Cultural Policies*, núm. 1, Mónaco.

Yáñez, Sergio

2005 "Dificultades institucionales y alternativas legislativas", en *Mesa XI del IV Congreso Nacional de Investigadores del INAH*, México.

INTERNET

Hidalgo, Antonio

s/f *El Consenso de Washington* [Ref. de mayo de 2006]. Disponible en Web: <http://www.eumed.net/tesis/alhc/21.htm>

Moncayo, Edgard

s/f *El Consenso de Washington: quince años de frustraciones* [Ref. de mayo de 2006]. Disponible en Web: http://www.deslinde.org.co/Dsl35/dls35_consenso_de_washington.htm

PERIÓDICOS

El Universal

La Jornada