

Patrimonio arqueológico. Legislación e instituciones

Arqueóloga Aldir González Morelos Zaragoza

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS ARQUEOLÓGICOS-INAH

aldir04@yahoo.com.mx

Para hablar de patrimonio arqueológico, es necesario previamente distinguir entre cultura, patrimonio cultural y patrimonio arqueológico. Estas nociones, aún cuando están estrechamente interrelacionadas, tienen diferencias sustanciales para la elaboración de una política cultural, de una legislación y de un marco institucional. Sobre todo, si se toma en cuenta que su gran importancia radica en que son elementos cohesionantes de la identidad nacional.

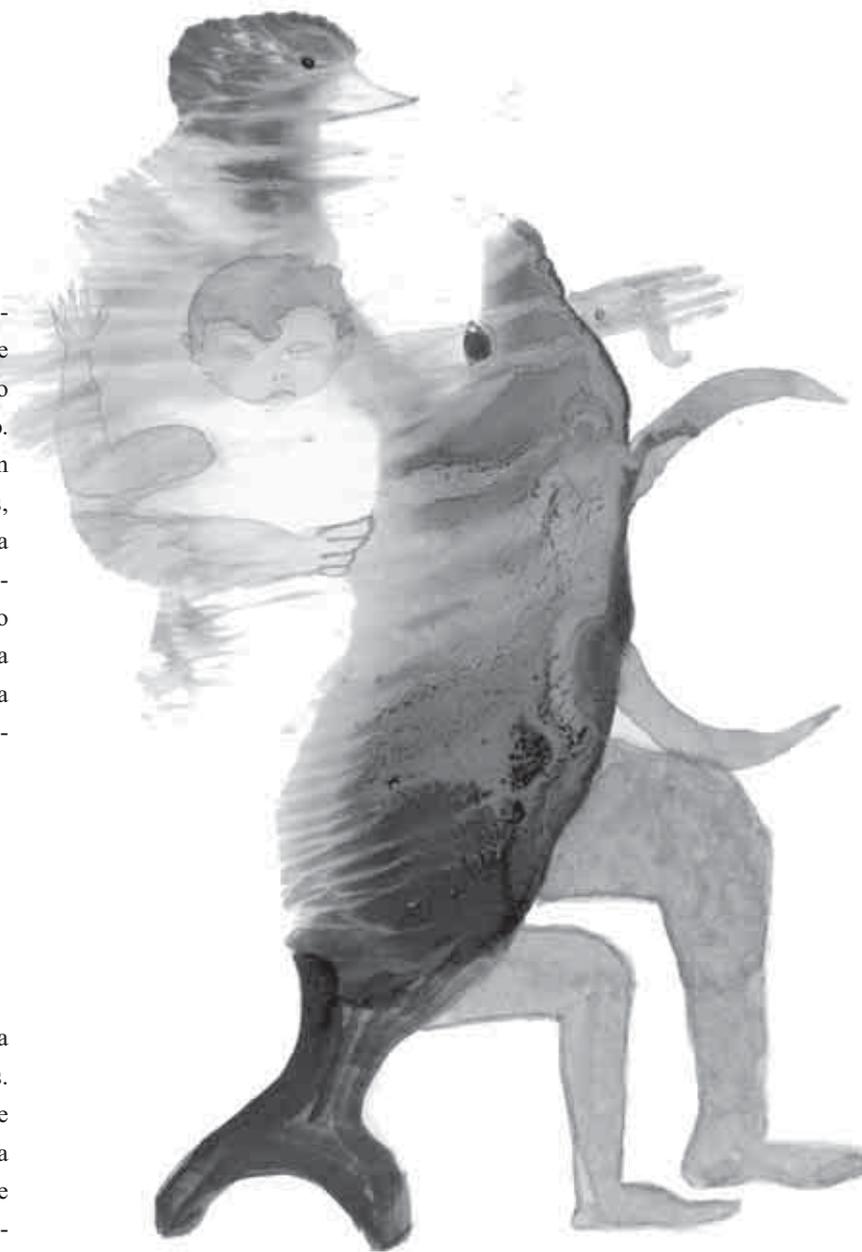
*Albiran
2005*

Puede decirse que cultura es una de las nociones más controvertidas. Es un fenómeno social en constante cambio y enriquecimiento, y abarca todas las manifestaciones sociales e individuales. En términos antropológicos incluye todo lo que el hombre hace y piensa. Así, el punto de vista de esta disciplina científica es sumamente amplio e incluyente; implica que existen numerosas culturas y se opone abiertamente a la visión elitista de que cultura es solamente el conocimiento y disfrute de los elementos de la cultura he-

gemónica “occidental” (ópera, música clásica, pintura y literatura de autores reconocidos mundialmente, o ballet, por ejemplo).

Toda política cultural y normatividad en un país como el nuestro

debe partir necesariamente del concepto amplio de cultura y, por ende, del reconocimiento de que México es una nación pluriétnica y pluricultural con profundas raíces históricas, y que ésta es precisa-



mente la riqueza cultural que nos distingue e identifica como nación y nos puede permitir, en un mundo globalizado, mantener nuestra identidad y soberanía.

De manera muy general, el patrimonio cultural estaría conformado por los elementos de la cultura que, por sus valores simbólicos y de significado, una comunidad ha decidido asumir como su legado ancestral y, por ende, transferirlo a las generaciones futuras. Desde este punto de vista, existen diversos tipos de patrimonio cultural según el criterio de clasificación que se emplee. A partir de su grado de integración puede ser familiar, local, regional o nacional. Por sus características físicas sería material o inmaterial, tangible o intangible. Si se toman en cuenta criterios basados en la disciplina que los estudia sería, por ejemplo, arquitectónico, lingüístico, etnográfico, gastronómico, etcétera. Según el periodo a que corresponda se clasifica legalmente en arqueológico, histórico o artístico.¹

El patrimonio arqueológico es uno de los más estudiados, conocidos, difundidos y visitados, y generalmente se le identifica sólo con el legado de las culturas prehispánicas.² Este concepto se relaciona de manera estrecha con el carácter simbólico que vestigios de culturas pasadas tienen en una sociedad actual que valoriza su significado y lo incorpora a su ideología, a su sentido de pertenencia.³ El hecho de que los vestigios arqueológicos sean la única fuente documental para reconstruir la mayor parte de la historia del México Antiguo, aunado al significado social del patrimonio arqueológico, hace que éste deba ser conservado al máximo posible.

Como puede observarse, la complejidad, riqueza y tipología del patrimonio cultural no permiten que sus diversas vertientes sean tratadas de la misma manera y menos aún

que una sola ley se encargue de protegerlos o normar su uso y disfrute. Algunos de los tipos de patrimonio no requieren de normatividad alguna, los de interés regional corresponden a las legislaturas estatales y los de interés nacional a las leyes federales.

El patrimonio arqueológico, aunado al histórico y al artístico, es el tipo de legado cultural que, por sus características específicas, la Constitución⁴ considera de interés nacional y es el único que hoy por hoy cuenta con una legislación federal: la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas (en adelante Ley Federal), instrumento jurídico que ha permitido la protección de este patrimonio. Su aprobación legislativa fue resultado de una lucha ciudadana efectuada en 1972 que logró vencer a la postura privatizadora la cual, entre otras cosas, pretendía expropiar a la Nación la propiedad de los monumentos arqueológicos y el usufructo de los bienes históricos y artísticos nacionales.⁵

El vigente modelo mundial de desarrollo económico y social incluye, entre otros, al patrimonio arqueológico, al artístico y al histórico. Pretende incorporarlos al mercado internacional como uno de los ejes de desarrollo económico, con dos consecuencias opuestas. Por un lado, la obtención de ganancias para los países y fuerzas rectoras del proceso y, por otro lado, la desnacionalización de los bienes culturales para los integrantes secundarios del mundo globalizado, como es el caso de México. Esta última consecuencia trae aparejadas tanto la mercantilización y usufructo privado de estos bienes patrimoniales como su destrucción o su desnaturalización, es decir, la eliminación de su naturaleza de patrimonio arqueológico, histórico y artístico –simbólico y de identidad–, y su conversión en objeto de consumo.⁶

Ante tal situación, la defensa de este patrimonio es de vital importancia para los mexicanos. De esto depende la preservación de uno de los pilares de la identidad nacional y, por consecuencia de un sustrato de la soberanía de la nación. Esta defensa debe darse en varios ámbitos: el legislativo, el institucional, el político, y el social, entre otros. En este trabajo se abordará sólo el aspecto legislativo, dividido en dos partes: la patrimonial y la institucional.

Aspecto legislativo patrimonial.

En virtud de que la Ley Federal regula no sólo lo referente a los vestigios arqueológicos, sino también a los bienes históricos y artísticos de interés nacional, este patrimonio se abordará de manera integral.

Han habido diversos intentos de modificar la Ley Federal y suprimir de ella aspectos fundamentales que, de ser eliminados, pondrían en grave riesgo al patrimonio arqueológico, al histórico y al artístico; tales intentos han sido rechazados por la lucha ciudadana y por las fuerzas progresistas de este país.

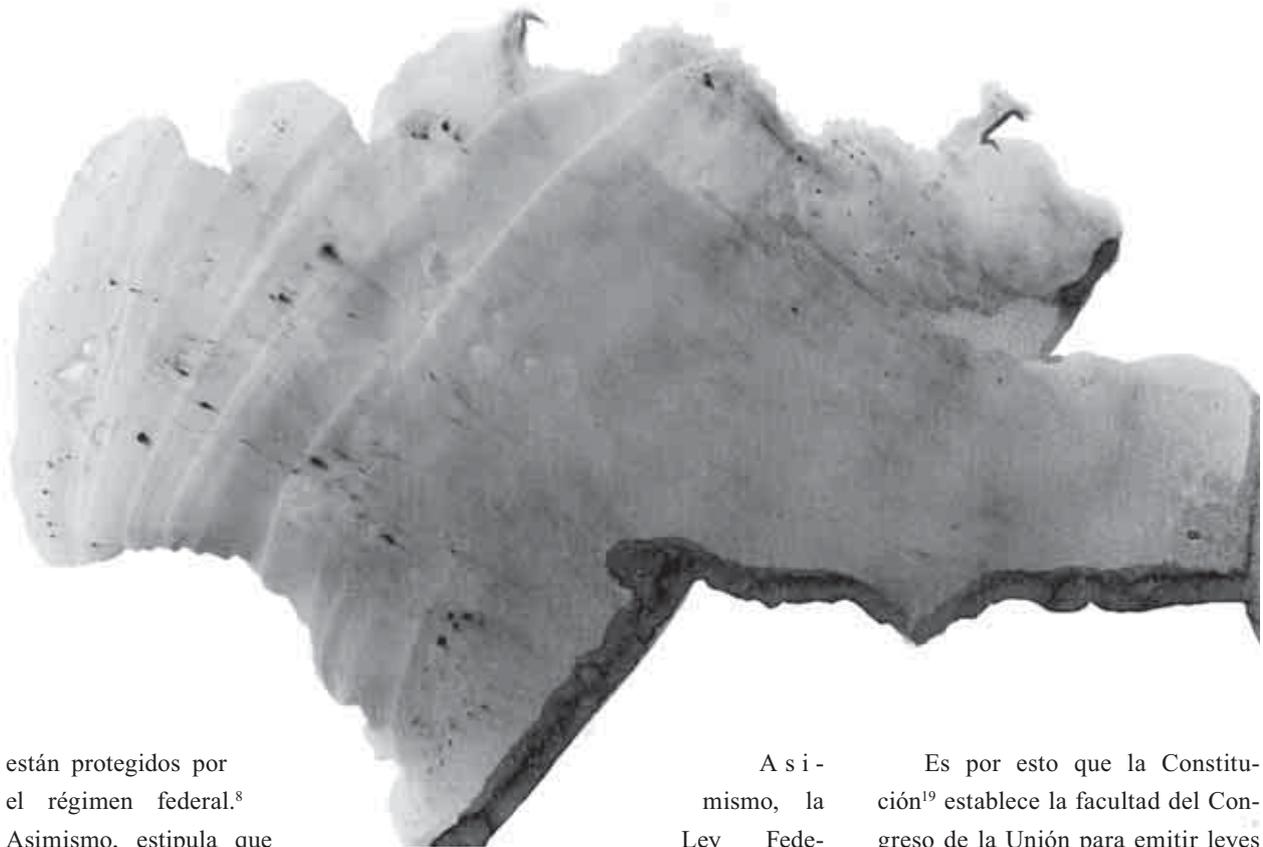
La permanencia de este legado pasa inequívocamente por la defensa de la Ley Federal.

Algunos de los aspectos fundamentales de esta Ley, irrenunciables para las posiciones nacionalistas y de compromiso social, son:

1. Contenido social y nacional

Característica fundamental de esta Ley es su carácter social y nacional, es decir, la preeminencia de los intereses de la Nación y de la sociedad en su conjunto por encima de los intereses privados. Para garantizar este principio y salvaguardar este patrimonio, la Ley Federal determina que los monumentos arqueológicos son propiedad de la Nación inalienables e imprescriptibles.⁷ También define a los monumentos y zonas arqueológicas, históricos y artísticos de interés nacional que

A. Sánchez
2001



están protegidos por el régimen federal.⁸

Asimismo, estipula que su objeto es de interés social y nacional, y sus disposiciones de orden público⁹ y que son de utilidad pública la investigación y protección de los monumentos y zonas arqueológicas, artísticas e históricos.¹⁰

Las determinaciones anteriores sobre el carácter social de este patrimonio se complementan en la Ley Federal con el establecimiento de una amplia participación social en la preservación y difusión de dicho legado cultural. Así, se crean las asociaciones civiles, juntas vecinales y uniones de campesinos como órganos auxiliares para impedir el saqueo arqueológico y preservar el patrimonio cultural de la Nación,¹¹ para efectuar labor educativa en la comunidad, promover la visita del público, dar a conocer a las autoridades la realización de trabajos no autorizados,¹² instalar estaciones de servicios para visitantes en zonas y monumentos¹³ y crear o mantener museos regionales.¹⁴

Asimismo, la Ley Federal faculta a los particulares para difundir y fomentar el conocimiento y respeto al patrimonio que nos ocupa, a conservar y restaurar los monumentos históricos de su propiedad,¹⁵ a mantener la custodia de colecciones arqueológicas inscribiéndolas en el registro público correspondiente,¹⁶ a conservarlas y restaurarlas,¹⁷ y a reproducir los bienes arqueológicos e históricos,¹⁸ entre otros aspectos.

2. Carácter federal de su aplicación

La aplicación federal de la Ley es complemento indispensable del contenido social y nacional de este patrimonio. Para su protección física y como elemento fundamental de la identidad nacional, es indispensable mantener la unidad de este legado, la uniformidad de criterios para su regulación, protección y conservación, así como políticas y normas nacionales que garanticen su carácter nacional y social.

Es por esto que la Constitución¹⁹ establece la facultad del Congreso de la Unión para emitir leyes federales en materia de monumentos arqueológicos, artísticos e históricos cuya conservación sea de interés nacional y que la Ley Federal estipula que el Gobierno Federal, representado por la SEP a través del INAH y el INBA, es responsable de aplicar la ley correspondiente a este patrimonio cultural,²⁰ estableciendo las competencias de estos Institutos.²¹

Este carácter federal de la Ley es respetuoso del pacto federal al determinar las facultades rectoras y ejecutoras del Gobierno Federal y garantizar las facultades coadyuvantes de los Gobiernos Estatales y Municipales.

La legislación vigente establece la participación de Estados y Municipios en la conservación del patrimonio arqueológico, histórico y artístico.²² Expresamente se asienta que estos Gobiernos realicen actividades de restauración y conservación de monumentos arqueológicos, históricos y artísticos, participen en

la creación de museos,²³ realicen campañas permanentes para fomentar el conocimiento y respeto a este legado cultural,²⁴ suspendan provisionalmente obras que se ejecuten sin la autorización correspondiente, reciban denuncias de hallazgos arqueológicos y den parte al Instituto respectivo,²⁵ participen en la Comisión Nacional de Zonas y Monumentos Artísticos,²⁶ y formen parte de los Consejos Consultivos Estatales,²⁷ entre otros.

Como complemento jurídico al resguardo del patrimonio cultural, los Estados de la Federación tienen y han ejercido su facultad de legislar sobre monumentos y zonas de monumentos históricos y artísticos de relevancia estatal o municipal, que son parte de la identidad regional y local. En este sentido, al menos 19 Estados de la República tienen una ley específica al respecto y existen más de cien ordenamientos jurídicos estatales referentes al patrimonio cultural.²⁸

El centralismo, elemento tan negativo en la política de nuestro país, no está presente en la legislación sobre el patrimonio arqueológico, artístico e histórico de interés nacional.

Desde el punto de vista político y administrativo, las instituciones federales de cultura han impulsado, suscrito y ejecutado numerosos convenios con los gobiernos estatales para la investigación, protección y exhibición de esta herencia cultural de la Nación. Sin embargo, falta mucho por hacer para el resguardo de este patrimonio nacional. Se requiere una política de cooperación específica para cada Estado de la República, de la que se deriven programas y planes de trabajo que se objetiven en convenios. Tal política no puede ni debe ser dictada unilateralmente, sólo podrá elaborarse y ser puesta en práctica como acuerdo entre las instancias federales y los gobiernos de los Estados.

3. Especificidad

Referirse sólo a monumentos y zonas arqueológicas, artísticos e históricos permite que la Ley Federal delimite de manera clara su ámbito de acción. Otro tipo de patrimonio cultural distinto al aquí señalado, como el inmaterial, el etnográfico, la arquitectura vernácula u otros, si lo requieren, ya son o serían objeto de otras leyes; incluirlos en la Ley Federal implicaría inaplicabilidad jurídica²⁹ y, en algunos casos, la afectación del pacto federal.

Ámbito legislativo institucional

El INAH y el INBA fueron creados por el Congreso de la Unión en 1939 y 1946, respectivamente, como parte de un proyecto de Nación en el cual el nacionalismo jugaba un papel preponderante. Se les otorgaron funciones sustantivas como la

investigación, la conservación y la difusión en sus respectivos ámbitos de competencia, así como facultades que les permitieran cumplir con sus objetivos y funciones.

Aspecto fundamental de sus respectivas Leyes Orgánica y de Creación, es el haberles otorgado personalidad jurídica y patrimonio propio, dependientes de la SEP. Sin esta característica, los mencionados Institutos estarían impedidos para aplicar cabalmente la Ley Federal y por lo tanto de cumplir con algunas de sus funciones sustantivas. En 1986 el Congreso de la Unión ratificó la naturaleza jurídica y el ámbito de competencia del INAH, en las reformas que realizó a la Ley Orgánica de este Instituto.

Aunque desde el punto de vista de las leyes que les dan origen es indiscutible la naturaleza jurídica de



estos Institutos y están claros sus facultades y ámbitos de competencia, la creación del Conaculta por motivos políticos en 1988, como “coordinador” del INAH y el INBA, trastocó en la práctica la personalidad jurídica de estos Institutos. Esa supuesta coordinación ha sido utilizada políticamente y de manera creciente por el Conaculta, para subordinar a estas instituciones, invadir sus ámbitos de competencia y transgredir su naturaleza jurídica, aún sin haber sido creado mediante una ley y sin tener personalidad jurídica propia. Esta situación, en muchos casos, ha dificultado u obstaculizado el cumplimiento de las funciones institucionales, sin contar que los trabajos efectuados por el INAH y el INBA constituyen la parte medular de los informes del Conaculta.

Las necesidades, perfectamente acotadas, de apoyo a los creadores artísticos, a la cinematografía, la difusión de diversas manifestaciones culturales, el incremento de bienes y servicios culturales, no requieren de una suprainstitución cultural que someta a sus análogos en otras ramas del quehacer cultural.

Sin embargo, con el argumento de dar personalidad jurídica al Conaculta y sin análisis alguno, sin proyecto cultural y sin consultar a los especialistas y a los directamente afectados, varias iniciativas de Ley proponen que el Consejo tenga funciones que por ley corresponden al INAH y al INBA, y que asuma un carácter rector sobre estos Institutos y sobre sus materias de trabajo. De aprobarse estas propuestas, el resultado sería el colapso de estas instituciones y, por consecuencia, la grave afectación del patrimonio cultural en su custodia.

La actual administración del Conaculta elaboró un proyecto de Ley de Fomento y Difusión de la Cultura, cuyo objetivo real no es fomentar y difundir la cultura, si-



no otorgar al Consejo, y específicamente a su titular, sumo poder respecto de la política del gobierno federal en el ámbito cultural. Le otorga jerarquía de órgano desconcentrado, pero funciones y facultades superiores a las de una Secretaría de Estado. Lo caracteriza como superior jerárquico del INAH, del INBA y de otras instituciones y le traslada funciones fundamentales de estas dependencias. Asume, además, tareas que corresponden específicamente a

universidades y escuelas de enseñanza superior.³⁰ Asimismo, este Proyecto de Ley abre las puertas para que el Estado mexicano apoye financieramente a empresas nacionales y extranjeras con fines de lucro que se ostenten como “industrias culturales”, empresas a las que no limita en sus actividades, aún cuando puedan influir de manera negativa en la preservación de los valores culturales de nuestro país.

La protección del patrimonio arqueológico, histórico y artístico



de interés nacional requiere necesariamente de instituciones especializadas y con experiencia en la investigación, conservación y difusión de estos aspectos concretos de la cultura. Así, desde el punto de vista institucional, la orientación fundamental para proteger el patrimonio arqueológico, histórico y artístico de la Nación, es la defensa y fortalecimiento del INAH y del INBA.

La defensa de estas instituciones consiste básicamente en el respeto

irrestringido a su marco legal; el respeto a su integridad tanto en sus áreas de funciones como en lo territorial; y el respeto a su autonomía técnica, administrativa, organizativa y de manejo presupuestal.

El fortalecimiento del INAH y del INBA se daría principalmente otorgándoles el presupuesto necesario para el cumplimiento de sus funciones, autorizándoles la creación anual de nuevas plazas, entregándoles oportunamente el presupuesto aprobado y apoyándo-

los política y administrativamente, entre otros aspectos.

En relación con el Conaculta, se hace indispensable un análisis objetivo de su trayectoria, de sus funciones actuales, de las necesidades reales en materia de fomento y difusión de la cultura y una amplia consulta a la población sobre estos aspectos. En caso de que esto arroje la necesidad de una institución federal encargada del fomento y difusión de la cultura, podría crearse mediante decreto presidencial un organismo desconcentrado, dependiente de la SEP, que no invada las funciones del INAH y del INBA ni vulnere su marco jurídico y menos aún tenga la función de “coordinarlos” o dirigirlos. El órgano coordinador de las tres instituciones podría ser la Subsecretaría de Cultura de la SEP que existió hasta 1988, año de creación del Conaculta, y que desempeñaba esa función.

Conclusiones

No es un exceso insistir en que el patrimonio cultural arqueológico, histórico y artístico es un elemento fundamental para la conformación y consolidación de la identidad y la soberanía nacionales y que, por lo mismo, su resguardo constituye una prioridad nacional de carácter estratégico.

Esto adquiere mayor importancia si se enmarca en la situación mundial de globalización por la que algunas culturas nacionales están siendo desdibujadas por los procesos económicos, neotecnológicos, de comunicación masiva, políticos e ideológicos generados desde la rectoría de los centros globalizadores,³¹ y su patrimonio cultural se está convirtiendo en una nueva mercancía bien cotizada en mercados internacionales, ya carente de significado histórico y social.

Para que México interactúe en el ámbito globalizador como un miembro con características

culturales propias y no como espectador o consumidor de valores y costumbres generadas externamente,³² se hace indispensable ir conformando desde ahora una gran fuerza nacional que promueva el respeto a los valores culturales de las diversas etnias y grupos sociales del país, impulse la protección de los diversos tipos de patrimonio cultural y conserve los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos. Una fuerza nacional que haga a un lado partidismos, gremialismos e individualismos.

Tal necesidad es un reto para los diversos actores políticos, institucionales y académicos. Corresponde a los partidos políticos delinear proyectos, políticas y programas y, sobre todo, establecer puntos de acuerdo y unidad de acción con otras organizaciones políticas. A las instituciones les atañe asumir la nueva realidad nacional e internacional y, con base en eso, analizar el cumplimiento de sus funciones, redefinir lineamientos académicos y técnicos, así como nuevas formas organizativas y fomentar la coadyuvancia de Estados, Municipios y sociedad civil. A los académicos nos concierne estudiar las nuevas condiciones en que se produce y manifiesta la creación cultural, vincular en mayor medida nuestro trabajo con la realidad nacional y promover la investigación aplicada. Y a todos estos actores en el ámbito cultural nos corresponde actuar de manera decidida para incorporar a importantes sectores de la sociedad a esta gran fuerza nacional en defensa y desarrollo de los propios valores culturales.

Algunos puntos que hiciera suyos esa gran fuerza nacional serían:

- Asumir como principios de acción que México es un país pluriétnico y multicultural, que su riqueza cul-

tural radica en la diversidad y que el derecho a la cultura se traduce principalmente en el respeto a las distintas manifestaciones culturales de nuestro pueblo.

- El fortalecimiento de los diversos aspectos de la identidad nacional que permita la inclusión de México en el mundo globalizado, con sus propias características y valores culturales.
- La protección de los diversos tipos de patrimonio cultural y la conservación del patrimonio arqueológico, histórico y artístico, todos ellos pilares de identidad y soberanía nacionales.
- Respeto a la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, específicamente a su contenido nacional y social, al carácter federal de su aplicación y a su especificidad.
- Respeto al marco jurídico del INAH y del INBA, principalmente a su personalidad jurídica propia, a su autonomía técnica, presupuestal y administrativa, a su integridad y a sus ámbitos de competencia.
- Garantizar diversos derechos culturales, por ejemplo el libre acceso de la población a los bienes y servicios que otorga el Estado, y el de libertad de creación artística.
- Que toda legislación sobre cultura sea producto de una amplia participación social.

La situación mencionada con anterioridad no admite titubeos ni dilaciones. Es necesario que las fuerzas progresistas de nuestro país se unifiquen y actúen de inmediato.

Notas

¹ González Morelos, Aldir, 2004, Proyecto Patrimonio Arqueológico: investigación, conservación y legislación, manuscrito, p. 10

² Aunque la arqueología como ciencia no sólo estudia los vestigios dejados por esas culturas sino se adentra también en

el conocimiento de la época virreinal, la moderna y la actual.

³ González Morelos, Aldir, Op. cit., p. 4

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 73, frac. XXV.

⁵ González Morelos, Aldir, 2004, "Julio César Olivé: el individuo en la historia" en Homenaje a Julio César Olivé Negrete, en prensa.





*Florido y tatuado
de machismo*

*Aldir González
2005*

⁶ González Morelos, Aldir, 2004, Proyecto..., p. 10
⁷ Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos, art. 27
⁸ Op. cit., arts. 28, 33, 35, 36, 39, 40 y 41.
⁹ Ibid., art. 1º.
¹⁰ Ibid., art. 2º.
¹¹ Ley Federal (...), art. 2º.

¹² Reglamento de la Ley Federal (...), art. 1º.
¹³ Ibid., art. 6º.
¹⁴ Ibid., art. 8º.
¹⁵ Ley Federal, art. 13.
¹⁶ Ibid., art. 22
¹⁷ Reglamento de la Ley Federal, arts. 10, 12 y 13.
¹⁸ Ley Federal, art. 17.
¹⁹ Constitución (...) Op. cit., art. 73, frac. XXV.
²⁰ Ley Federal., art. 3
²¹ Ibid., arts. 44, 45 y 46.
²² Ibid., art. 4º.
²³ Ibid., art. 7º y 8º.
²⁴ Ibid., art. 2º.
²⁵ Ibid., art. 29
²⁶ Ibid., art. 34.
²⁷ Ley Orgánica del INAH, art.
²⁸ Comisión de Análisis, 1999, Análisis General de la Iniciativa de Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, Delegación Sindical del Personal Académico del INAH, México.
²⁹ Gaxiola, Margarita y Aldir González Morelos, 1999, “En defensa de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos” ponencia presentada en el foro de análisis de la Iniciativa de Ley General de Cultura (propuesta por el Senador. Mauricio Fernández Garza) efectuado en Oaxaca, Oax. el 23 de junio de 1999.
³⁰ Para un estudio más amplio de este Proyecto de Ley –que aún no se presenta ante el Poder Legislativo– se puede consultar: González Morelos, Aldir, 2004, Análisis del proyecto de Ley de Fomento y Difusión de la Cultura, ponencia presentada en el Taller sobre Iniciativas Legislativas de Cultura organizado por el PRD en la Cámara de Diputados, el 14 de julio de 2004.
³¹ González Morelos, Aldir, 2004, Proyecto ... Op. cit., p. 10
³² Arizpe, Lourdes, 2004, “Conclusiones. De los retos culturales hacia adelante” en Los retos Culturales de México, p. 368.

Bibliografía

ARIZPE, Lourdes, “Conclusiones. De los retos culturales hacia adelante”, en Lourdes Arizpe (Coord.), Los retos Culturales de México, Cámara de Diputados-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 2004.

Comisión de Análisis, Análisis General de la Iniciativa de Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, Delegación Sindical del Personal Académico del INAH, México, 1999.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, <http://constitucion.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=58&ruta=1>, 2005.
GAXIOLA, Margarita y Aldir González Morelos, “En defensa de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos”, mecanoscrito, ponencia presentada en el foro de análisis de la Iniciativa de Ley General de Cultura, Oaxaca, Oax, 1999.
GONZÁLEZ Morelos, Aldir, “Julio César Olivé: el individuo en la historia” en Homenaje a Julio César Olivé Negrete, en prensa, 2004.
-----Proyecto Patrimonio Arqueológico: investigación, conservación y legislación. Mecanoscrito, INAH, México, 2004.
-----”Análisis del proyecto de Ley de Fomento y Difusión de la Cultura”, mecanoscrito, ponencia presentada en el Taller sobre Iniciativas Legislativas de Cultura organizado por el PRD en la Cámara de Diputados, México, D.F., 2004.
Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos, INAH, México, 2004.
Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia, INAH, México, 2003.
Reglamento de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos, INAH, México, 2005.

