
BALANCE Y PERSPECTIVA DE LOS PLANES DE MANEJO EN EL INAH

MOISÉS VALADEZ MORENO/LUIS ANTONIO HUITRÓN SANTOYO
Dirección de Operación de Sitios
Coordinación Nacional de Arqueología



INTRODUCCIÓN

El Instituto Nacional de Antropología e Historia desde su creación hace 72 años, ha acumulado una vasta experiencia en la salvaguarda, conservación y difusión de la herencia cultural de los mexicanos. Hoy en día, es actor fundamental en el reconocimiento del patrimonio cultural, contribuye en el desarrollo económico, la cohesión social y la confirmación de identidades propias de nuestro país.

Uno de los retos en los últimos años ha sido sentar las bases para institucionalizar la gestión del patrimonio cultural tangible, a través de espacios de participación y concertación con los distintos actores institucionales, sociales y gubernamentales, con el propósito de fortalecer los principios técnicos y la normatividad a favor de su preservación y conservación, al tiempo de dinamizar socialmente dichos bienes.

En este contexto, la planeación para el manejo del patrimonio cultural ha representado una herramienta básica para su gestión y preservación en espacios de visita pública como zonas arqueológicas, museos y ciudades históricas. Contribuye además en una mejor definición de políticas institucionales, que se expresan en planes de manejo y operación, como principal instrumento para asegurar la protección, direccionar su desarrollo y gestionar bajo principios de racionalidad, sustentabilidad de su uso y aprovechamiento en el corto, mediano y largo plazo.

ANTECEDENTES

Los Primeros Planes de Manejo (1994-2000)

Apenas hace dos décadas iniciaron los proyectos institucionales para elaborar planes de manejo, siendo las zonas arqueológicas de Sierra de San Francisco en Baja Califor-



Zona de Petrograbados Las Labradas, Sinaloa.

nia Sur y Monte Albán en Oaxaca (1996) los primeros sitios en contar con este tipo de documentos de planeación. Sin embargo, aunque seguían objetivos similares, su enfoque metodológico era distinto, porque mientras Sierra de San Francisco implementaba mediante directrices generales, una determinante estratégica para la conservación de sus valores culturales en el largo plazo, Monte Albán estableció una orientación operativa para mejorar el manejo de la zona, reconocida por la UNESCO como Patrimonio de la Humanidad, a través de programas, proyectos y acciones prioritarias en favor de su conservación.

Posteriormente, bajo la tutela de la Dirección de Operación de Sitios (DOS) y siguiendo directrices de planeación operativa, se elaboraron los planes de manejo de las zonas arqueológicas de Palenque en Chiapas (2000), Xochicalco en Morelos, Cacaxtla – Xochitécatl en Tlaxcala, Tlatelolco y el Museo Nacional de Historia en el Distrito Federal, además del Museo de la Medicina Tradicional y Herbolaria en Morelos (2002). El objetivo principal de dichos instrumentos era lograr el equilibrio entre la conservación y el uso público, mediante programas y proyectos específicos a desarrollarse en el corto, mediano y largo plazo.

Unidad de Manejo Atzompa, Zona de Monumentos Arqueológicos de Monte Albán, Oaxaca.

El principal reto fue perfeccionar los instrumentos técnicos y metodológicos

Con los planes citados, el INAH dio formal inicio a la instrumentación de “sistemas de gestión” para el manejo de sitios patrimoniales con visita pública con un enfoque de largo aliento, basados en modelos propuestos por organismos como la UNESCO, el Instituto Getty, el Servicio de Parques Nacionales de Estados Unidos, así como Parques de Canadá, donde principalmente se ponderaba la mejoría de las condiciones de operación, valoración y beneficio social del patrimonio monumental.

La Experiencia Acumulada (2005-2008)

A partir de las mencionadas experiencias, el principal reto fue perfeccionar los instrumentos técnicos y metodológicos, así como implementar estrategias que permitieran la actualización de políticas institucionales consecuentes y con enfoques que pudieran ser aplicados a circunstancias similares, introduciendo mejores prácticas en torno a nuevas formas de gestión para el manejo integral y sostenible de los sitios patrimoniales.

En este sentido, entre 2005 y 2008 se incorporaron al esquema metodológico empleado por la DOS, elementos conceptuales, metodológicos e instrumentales utilizados por la UNESCO, para casos como el Plan Integral y Estructura de Gestión del Polígono de Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta. De igual forma, se rediseñó el esquema metodológico bajo un enfoque de planificación estratégica, tomando como base algunos de los elementos utilizados por The Natural Conservancy para el desarrollo del Plan Maestro del Parque Nacional Tikal. En este caso, se reconocieron los valores y atributos culturales del sitio, se caracterizó la situación del contexto interno y externo de manejo, se identificaron las problemáticas principales y se formularon estrategias y acciones para fortalecer la conservación integral de Zonas Arqueológicas, Museos y Ciudades Históricas.

Con base en mencionado esquema, se implementó a partir 2005 el programa planes de manejo para zonas arqueológicas y museos de atención prioritaria, el cual incluyó 12 zonas arqueológicas y 10 museos, destacando sitios como Teotihuacán, Chichén Itzá, Tulum, Tamtoc, Tula, El Tajín, La Venta y Plazuelas, así el Museo Nacional de las Culturas, el Museo de las Intervenciones, el Museo Histórico de Ciudad Juárez y los museos regionales de Querétaro, San Luis Potosí, Guadalajara y Zacatecas.

Además, se dieron los primeros pasos para abordar la planeación para la conservación y ordenamiento de las áreas patrimoniales que incluían los centros históricos de Tlacotalpan, Veracruz, y Santiago de Querétaro, que forman parte de las ciudades declaradas como patrimonio Mundial por la UNESCO.

Fortalecimiento del Modelo Metodológico (2008-2010)

Tras la evaluación y revisión de los procesos y documentos derivados de las experiencias descritas, a partir del año 2008 se implementó un proceso de mejora continua en el marco de lo señalado en el Programa de Trabajo 2007-2012 del INAH, permitiendo identificar las áreas de oportunidad en el fortalecimiento del modelo metodológico, la instrumentación de procesos de planeación y la consecuente institucionalización de Planes de Manejo.

La perspectiva empleada para el manejo institucional de sitios patrimoniales que la DOS impulsó desde entonces, sentó sus bases en la experiencia acumulada y consideró que la complejidad en que discurre la salvaguarda de los sitios patrimoniales, exige contar con un enfoque estratégico y sistémico para controlar las múltiples variables del contexto general e involucrar a los actores principales en la protección y conservación de los valores culturales y las ex-

presiones concretas del patrimonio arqueológico hacia el largo plazo.

Este planteamiento considera los siguientes preceptos:

Enfoque de largo plazo

Los alcances del plan deberán considerar una visión estratégica en la que los procesos de manejo integral establezcan un horizonte de largo plazo (10 años), donde los ejes rectores sean la conservación, investigación, protección, interpretación, uso público y administración.

Objetividad

Involucra todo el universo de gestión en donde la determinación de problemáticas, alcances y metas del plan, tendrán que soportarse en las problemáticas objetivas y las capacidades institucionales y sociales para la atención de las prioridades y proyectos definidos en el mismo.

Enfoque territorial

Las zonas arqueológicas está constituidas por espacios y valores que interaccionan en contextos mucho más amplios que el área declarada legalmente, por lo que su manejo procurará articular la integridad y autenticidad del patrimonio cultural local, considerando las variables de la trama social en la que intervienen sus actores como la relaciones sociales, económicas, ambientales, políticas e identitarias.

Enfoque sistémico

El Plan no debe medir su éxito en los resultados parciales o aislados de cada una de sus partes, sino en la interrelación e impacto de las acciones proyectadas, la implementación de estrategias y acciones prioritarias, y el seguimiento, evaluación y reprogramación congruente con las políticas institucionales y la normatividad vigente.

En sentido de lo precedente, el plan de

Desarrollo de la Zona
Arqueológica Tulum,
Quintana Roo.



manejo se entiende como un instrumento de política institucional que asegura la dirección de los procesos de conservación, investigación, protección y difusión, tareas sustantivas del INAH, actuando en dos principales escenarios: por un lado, donde se precisa su carácter como guía para plasmar los principios generales y lineamientos estratégicos de conservación y transmisión de los valores patrimoniales en un horizonte de largo plazo; por otro lado, donde se define como espacio de diálogo y acuerdos que fomenta la acción concertada entre los sectores públicos y la sociedad, para lograr un mayor compromiso y participación en la conservación integral del patrimonio cultural.

El Manejo Integral del Patrimonio Cultural Arqueológico (2011-2020)

Después década y media de impulso a una política de manejo integral que apuntó su éxito en la elaboración de Planes de Manejo como único instrumento para enfrentar las problemáticas diversas y complejas que desafían la conservación y protección de las zonas arqueológicas abiertas al público, la DOS considero que existe actualmente un ambiente propicio para el replanteamiento de perspectivas hacia la conservación integral e integrada de los recursos arqueológicos.

Es este contexto y a raíz de la incorporación de la DOS a la estructura y funciones de la Coordinación Nacional de Arqueología, se visualizó un escenario de fomento a la discusión, desarrollo y aplicación de políticas de fortalecimiento y regulación del patrimonio arqueológico con visita pública.

Desde esta perspectiva, el Plan de Manejo deja de ser el instrumento protagónico y da lugar a un sistema ordenado de trabajo de mediano y largo plazo que busca consolidar el rol del INAH en la política y práctica del manejo y operación de las zonas arqueológicas en condición de uso público.

Esta iniciativa se denomina Programa de Fortalecimiento y Regularización de Zonas Arqueológicas (PROFOREZA) y considera los siguientes cinco componentes, cuyos resultados conjuntos permitirán el logro de los objetivos y metas planteados:

1.- *Identificación y Diagnóstico*

Tiene como propósito la identificación, caracterización y actualización del diagnóstico de las condiciones de manejo y operación de las 180 zonas arqueológicas con visita pública formal, así como de aquellas zonas arqueológicas que sin estar formalmente abiertas al público tienen visita sin regulación y control por parte del Instituto.

2.- *Sistemas de Información*

Prevé el desarrollo e implementación de una plataforma informática basada en Tecnologías de la Información (TI) y en Sistema de Información Geográfica (SIG) que administre, organice y optimice datos e información de diversas fuentes y tipos sobre la zona arqueológica y su contexto de manejo.

3.- *Prioridades y Políticas de Manejo*

Determina, con el consenso de las áreas sustantivas y técnicas del INAH y el consentimiento de su director general, las líneas y temas prioritarios para la institución, así como las políticas a seguir por parte de las coordinaciones nacionales y los Centros INAH. Cabe señalar que en este componente también se definen los niveles y esquemas de planeación, a nivel de zona o regional, así como los tipos y modalidad de plan que resulte necesario, ya sea plan de mejora operativa, plan de manejo operativo, plan de manejo estratégico y plan de desarrollo de sitio.

4.- *Instrumentación*

Provee las estrategias y mecanismos para instrumentar el Programa en un marco

temporal de corto, mediano y largo plazo que permita progresivamente obtener resultados concretos hacia el fortalecimiento y regularización de las zonas arqueológicas con visita pública (Fase I 2011-2013; Fase II 2014-2017; Fase III 2018-2021).

5.- *Monitoreo y Evaluación*

Proporciona el proceso continuo y sistemático mediante el cual se verifica la eficiencia y la eficacia del Programa, así como del análisis del cumplimiento de las metas en el mediano y largo plazo.

En la perspectiva de instrumentación de este programa se consideran, por mencionar solo algunos, los siguientes resultados:

- Dar impulso a una política de gestión regional que fortalezca los procesos de manejo y operación de zonas arqueológicas, buscando sinergia con los instrumentos de política social, territorial, ambiental, fiscal

y cultural implementados por los gobiernos federal, estatal y municipal.

- Alentar la ejecución planificada de procesos de gestión, proyectos e inversiones prioritarios para el INAH, basándose en la integración de políticas y acciones de carácter regional, en congruencia con los elementos que convergen en el desarrollo regional y local.
- Impulsar en los 31 Centros INAH la incorporación de funciones específicas y/o la conformación de un departamento en la estructura funcional, para la organización y seguimiento a la operación de zonas arqueológicas con visita pública.
- Establecer un ordenamiento de la realidad a través de una categorización general de manejo que optimice la toma de decisiones respecto al tipo de instrumento de manejo a desarrollar, así como los niveles de gestión necesarios de instrumentar para su elaboración, ejecución y evaluación.

Mejoramiento de visuales en la Zona Arqueológica de Mitla, Oaxaca.





Niños Guardianes de la Zona Arqueológica de Becán, Campeche.

- En materia de uso público, establecer estrategias y acciones para regular y potenciar el uso educativo, interpretativo y recreativo de las zonas arqueológicas, asegurando la existencia y funcionamiento de equipamiento y servicios al visitante, así como su desarrollo ordenado en el largo plazo.
- Adecuar progresivamente y bajo un modelo establecido, la dotación de infraestructura, estableciendo y normalizando los requisitos necesarios para la incorporación de nuevos equipamientos conforme a las necesidades de la demanda y bajo principios de bajo impacto, reversibilidad y uso de tecnologías tradicionales y/o alternativas.
- En materia de protección técnica y le-

gal, caracterizar las problemáticas generales y específicas de tenencia y usos del suelo, polígonos de protección, manejo de conflictos y demás ámbitos que garanticen la salvaguarda de la zona arqueológica y la integridad física de los usuarios y trabajadores del sitio.

- En materia de vinculación social, determinar estrategias y acciones encaminadas a formalizar alianzas y sinergias con actores sociales y gubernamentales para el desarrollo sostenible y el ordenamiento territorial en el área de influencia de los polígonos de protección, a fin de reducir la presión sobre los elementos arqueológicos y naturales de las zonas, así como potenciar sus valores culturales y educativos.

La instrumentación del Programa, a partir del mes de julio de 2010, ha desarrollado diversas tareas relacionadas con la identificación y diagnóstico de las 180 zonas arqueológicas abiertas al público; como fase inicial del PROFOREZA y teniendo como objetivo el reconocimiento, caracterización y actualización de las condiciones de manejo y operación de las zonas arqueológicas con visita pública formal, así como de aquellas zonas arqueológicas que, sin estar formalmente abiertas al público, son visitadas sin una regulación y control institucional.

Además, se ha iniciado de forma simultánea el desarrollo e implementación de una plataforma informática basada en tecnologías de la información (TI), a través de la integración de un sistema de información geográfica (SIG), que tiene por tarea principal: administrar, organizar y optimizar todo tipo de datos e información relacionada con las zonas arqueológicas abiertas al público y su contexto de manejo.

El desarrollo de estos componentes, junto con las visitas de inspección que se han realizado a más de 150 zonas arqueológicas abiertas al público y con algún grado de visita en el país, ha permitido vislumbrar un escenario preliminar de la compleja situación en la que se encuentran estos sitios patrimoniales.

El panorama hasta aquí descrito, muestra en primer plano una perspectiva positiva y alentadora para el manejo del patrimonio cultural bajo un enfoque integral y conducido por criterios de participación colectiva. Resalta de manera prioritaria, las reglamentaciones que deben gobernar su uso y disposición para la sociedad, además de reflejar los planos de oportunidad que ofrece una adecuada evaluación y planificación de los sistemas de gestión y conservación del patrimonio arqueológico y sus valores culturales hacia el futuro.

Advertimos que a lo largo de una década, la Dirección de Operación de Sitios

(DOS) ha representado un área de oportunidad y de avanzada para el INAH, posibilitando la implementación y discusión de enfoques, conceptos y prácticas relacionados con la gestión del patrimonio cultural y en particular, con el manejo de los recursos arqueológicos. La instrumentación de procesos de planeación y la elaboración de planes de manejo de zonas arqueológicas, ha sido su principal eje de actuación, aunque se ha incursionado también en la planeación de museos y centros históricos.

La DOS se ha conducido por un trayecto difícil, pero sin duda alguna, necesario para afrontar desde una perspectiva integral e integradora los desafíos actuales de la protección y conservación del patrimonio cultural bajo responsabilidad del INAH. En los diversos momentos de su desarrollo se pueden reconocer resultados, aunque variables, de relevancia en la discusión institucional sobre las políticas que el INAH debe impulsar y fortalecer para la protección de los sitios patrimoniales ahora y en el futuro.

Hoy día es un momento propicio para revisar el alcance e impacto de una política inconclusa y apuntar su fortalecimiento y reivindicación desde la perspectiva de la disciplina y práctica arqueológica, la participación de los sectores académicos, sociales y gubernamentales ya que esto otorgará legitimidad y permanencia a la definición, ejecución y evaluación de las políticas e instrumentos que direccionarán el manejo y operación de los recursos arqueológicos en un horizonte de largo plazo.

SITUACIÓN ACTUAL DE LOS PLANES MANEJO

A continuación se presenta en términos cuantitativos los alcances en la elaboración, ejecución y evaluación de planes de Manejo. •

***El panorama
hasta aquí
descrito, muestra
en primer plano
una perspectiva
positiva y
alentadora***

SITUACIÓN ACTUAL DE PLANES DE MANEJO



