

EN DEFENSA DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN



Posición de los grupos parlamentarios del PRD en la Cámara de Diputados y en el Senado de la República
en torno a la Iniciativa de Ley General de Patrimonio Cultural de la Nación

EN DEFENSA DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD
CÁMARA DE DIPUTADOS / LVII LEGISLATURA
CONGRESO DE LA UNIÓN
MESA DIRECTIVA

Pablo Gómez Álvarez Coordinador general
Demetrio Sodi de la Tijera Vicecoordinador general

COORDINACIONES

Pedro Salcedo García Administración Interior
Isael Cantú Najera Comunicación Social
Juan José González Dávar Desarrollo Económico
Violeta Vázquez Osorno Desarrollo y Medio Ambiente
Fabiola Gallegos Araujo Equidad Social
Cuauhtémoc Velasco Oliva Finanzas Públicas
Sergio Valdés Arias Integración Parlamentaria
Elsa Patría Jiménez Flores Justicia y Seguridad
Samuel Maldonado Bautista Política Interior
Agustín Miguel Alonso Raya Política Social
Jesús Martín del Campo Proceso Legislativo
Carlos Heredia Zubietta Relaciones Internacionales

Leticia Bautres Guadarrama Presidenta de debates del pleno

GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD
SENADO DE LA REPÚBLICA / LVII LEGISLATURA
CONGRESO DE LA UNIÓN
MESA DIRECTIVA

Ernesto Navarro González Coordinador general
Layda Sansores San Román Vicecoordinadora administrativa
Mario Saucedo Pérez Vicecoordinador de Enlace Legislativo

COORDINACIONES

Rosa Albinia Garavito Elías Área Económica
Jorge Calderón Salazar Área Internacional
Amalia García Medina Área Jurídico-Político-Legislativa
Juan José Quirino Salas Política Social

EN DEFENSA DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

Posición de los grupos parlamentarios del PRD en la Cámara de Diputados y en el Senado de la República
en torno a la Iniciativa de Ley General de Patrimonio Cultural de la Nación

En defensa del patrimonio cultural de la nación
Grupos parlamentarios del PRD
en la Cámara de Diputados y en el Senado de la República
LXII Legislatura / Congreso de la Unión

México, junio de 1999

Cuidado de la edición
Renata Soto-Elizaga

Diseño y formación
Mariá de Lourdes Álvarez López

Ilustraciones
Jorge Enciso

Diseño de la portada
Mariá de Lourdes Álvarez López

Asistencia editorial
Gabriela Sotelo Vega

El pasado 28 de abril, el senador Mauricio Fernández Garza presentó en la Cámara de Senadores la Iniciativa de decreto que reforma la fracción XXV del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que establece la Ley General de Patrimonio Cultural de la Nación.

En la Exposición de motivos, se expresa como propósito principal "llevar adelante una reforma integral en materia de protección del patrimonio cultural de la nación" (p. 7), y para ello se plantea, en sus transitorios, abrogar la actual Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos y la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH).

Desde el momento mismo de su presentación, se han manifestado, de manera

diversa, posiciones de rechazo a dicha iniciativa. Entre las voces discrepantes, deben mencionarse las de la mayoría de los colegios y áreas científicos y técnicos, de docencia e investigación del INAH, que sostienen que dicha iniciativa viola principios constitucionales y está plagada de omisiones, ambigüedades, imprecisiones, lagunas, vaguedades e incongruencias tanto en la concepción de patrimonio cultural que maneja, como en el papel que se le asigna en el desarrollo nacional. Se ha manifestado igualmente que el verdadero interés plasmado en la Iniciativa es privatizar el patrimonio cultural de la nación, no descentralizarlo, ni propiciar la participación social para su fomento y preservación, ni obtener recursos para mejorar el desempeño institucional.



Los diputados y senadores del PRD en el Congreso de la Unión, luego de haber analizado minuciosamente la Iniciativa, manifestamos nuestro rechazo firme y determinante de la misma, con base en los siguientes argumentos:

I. La Iniciativa viola el espíritu de la Constitución



En la Exposición de motivos de la Iniciativa se destaca la necesidad de "replantear el marco jurídico vigente, a fin de involucrar a más personas e instituciones y de vincular y restituir a la sociedad ese interés por el patrimonio de su localidad o jurisdicción" (p. 7). En ese sentido, afirma que, por su carácter federal, la actual legislación no toma en consideración la participación social, lo cual favorece "actitudes centralistas" y acota "la participación de la sociedad" (p. 5).

El concurso de la ciudadanía y de las comunidades está previsto en las leyes vigentes. La Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos

establece que el INAH y el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (INBA):

...organizarán o autorizarán asociaciones civiles, juntas vecinales, y uniones de campesinos como órganos auxiliares para impedir el saqueo arqueológico y preservar el patrimonio cultural de la nación. Además se establecerán museos regionales.

Asimismo, la fracción XVII del artículo 2º de la Ley Orgánica del INAH, establece como una función del Instituto:

...impulsar (...) la formación de consejos consultivos estatales para la protección y conservación del patrimonio arqueológico, histórico y paleontológico, conformados por instancias estatales y municipales, así como por representantes de organizaciones sociales, académicas y culturales que se interesen en la defensa de este patrimonio.

El capítulo IV de la Iniciativa integra un "Sistema Nacional de Coordinación en Materia de Protección, Acrecentamiento



y Desarrollo del Patrimonio Cultural de la Nación" que otorga atribuciones a las autoridades de las entidades federativas y de los municipios sobre el patrimonio cultural de la nación. La integración de este sistema es confusa, pues no establece con claridad las atribuciones que corresponderían a la federación, las entidades y los municipios, lo que originaría duplicidad de actuaciones, seguramente contradictorias entre sí.

La propuesta no presenta una consideración acerca de recursos y capacitación para municipios, ni toma en cuenta las grandes diferencias regionales que existen; sin descentralizar recursos es impensable descentralizar facultades de este tipo. Poner en manos de autoridades poco calificadas y sin presupuestos suficientes, decisiones clave como la conservación de un patrimonio que no pertenece a una entidad o a un municipio sino a todos los mexicanos, es cuando menos riesgoso. El resultado de diluir así las responsabilidades será la total fragmentación de los elementos que conforman nuestra identidad (plural pero inseparable). Descentralización no es sinónimo de dispersión. El hecho de que existan normas generalizadas para

todo el territorio nacional no es centralismo sino igualdad ante la ley y expresión del interés general.

De cualquier forma, al otorgar facultades a estados y municipios en esta materia, la Iniciativa contraviene diversos artículos constitucionales: el 41, en el cual se establece que las legislaturas de los estados "en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal"; el 124, donde se dispone que las facultades concedidas a los funcionarios federales no podrán ser ejercitadas por los estados; y el 132, donde se manda que:

Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y *demás bienes inmuebles destinados por el gobierno de la Unión al servicio público o al uso común*, estarán sujetos a la jurisdicción de los poderes federales en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión. (Cursivas nuestras.)

Además, esta iniciativa contraviene expresamente lo establecido en el artículo 5^a de la Ley General de Bienes Nacionales que especifica:



Los bienes de dominio público estarán sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los poderes federales, en los términos prescritos por esta ley; pero si estuvieren ubicados dentro del territorio de algún estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva, salvo que se trate de *bienes destinados al servicio público o al uso común* y adquiridos por la federación con anterioridad al 1º de mayo de 1917. (Cursivas nuestras.)

Por otra parte, la Iniciativa no es resultado de un proceso de consulta, según lo ordena el artículo 26 constitucional:

La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo.

El patrimonio cultural, en tanto propiedad de la nación, es inalienable e imprescriptible, ajeno a toda especulación mercantil o aprovechamiento privado. Nuestra ley fundamental, en el artículo 27, tercer párrafo, establece que:

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público (...) En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias (...) para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

A mayor especificidad, la Ley General de Bienes Nacionales (reglamentaria del 27 constitucional), establece en su artículo 16 que:

Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles y no estarán sujetos, mientras no varíe su situación jurídica, a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional. Los particulares y las instituciones públicas sólo podrán adquirir sobre el uso, aprovechamiento y explotación de estos bienes, los derechos regulados en esta ley y en las demás que dicte el Congreso de la Unión.

Los artículos 29, 30 y 49, fracción XII, de la Iniciativa contravienen el espíritu de los artículos 27 y 132 constitucionales, ya



que indebidamente en aquéllos se autoriza y regula la concesión a particulares de la utilización, aprovechamiento, disposición, custodia y resguardo de monumentos arqueológicos, históricos o artísticos de propiedad federal, muebles e inmuebles.

De aprobarse esta iniciativa, significaría un retroceso, pues a lo largo de nuestra historia, la legislación relativa al patrimonio cultural siempre ha considerado que su conservación debe ser de carácter público e interés social. Mencionemos como ejemplos: el Reglamento para el Museo Nacional (marzo 18, 1825); el Proyecto de Ley de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística relativo a la Conservación de Monumentos Arqueológicos (agosto 28, 1862); las leyes relativas a Monumentos Arqueológicos (mayo 11, 1896), de Bienes Inmuebles de la Federación (diciembre 18, 1902), sobre Conservación de Monumentos, Edificios, Templos y Objetos Artísticos o Históricos (enero de 1916), sobre Protección y Conservación de Monumentos y Bellezas Naturales (enero 31, 1930), sobre Protección y Conservación de Monumentos Arqueológicos e Históricos, Poblaciones Típicas y Lugares de Belleza Natural

(enero 19, 1934); y su Reglamento (abril 7, 1934); y la Ley Federal del Patrimonio Cultural de la Nación (diciembre 16, 1970).

La Ley vigente desde 1972 sí reivindica este carácter. En su artículo 27 dice que: "Son propiedad de la nación, inalienable e imprescriptible, los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles"; y en el 28: "son monumentos arqueológicos los bienes muebles e inmuebles, producto de culturas anteriores al establecimiento de la hispánica en el territorio nacional, así como los restos humanos, de la flora y de la fauna, relacionados con esas culturas".

Violando estos principios, la Iniciativa de Ley General de Patrimonio Cultural autoriza, en sus artículos 26, 29, 30 y 49, fracción XII, la concesión a particulares de la utilización, aprovechamiento, disposición, custodia y resguardo de monumentos arqueológicos o artísticos de propiedad federal.

2. La Iniciativa promueve la privatización del patrimonio cultural
 Esta normatividad sería ilegal, puesto que los monumentos arqueológicos, históricos y



artísticos muebles e inmuebles son bienes de dominio público y uso común que por ley no pueden ser objeto de aprovechamiento individual en ninguna forma, de modo que legalmente no se deben otorgar concesiones de utilización, aprovechamiento y disposición a particulares como lo hace la Iniciativa.

Sin una definición clara más allá de requisitos "económicos" y "técnicos", la Iniciativa entrega a particulares el uso del patrimonio cultural y desvirtúa su carácter comunitario, social, en aras de "aprovechamientos" privados. La propuesta de ley establece que el INAH podrá:

...conceder la utilización, *aprovechamiento*, disposición, custodia y resguardo de los monumentos arqueológicos y aquellos otros históricos o artísticos de propiedad federal, muebles e inmuebles, a las dependencias y organismos de carácter público de los tres niveles de gobierno, así como a las *instituciones y personas físicas y morales* que así lo soliciten y se obliguen a cumplir con los términos y requisitos que se establezcan en la autorización respectiva. En este último caso, se

tomarán en cuenta las solicitudes de las organizaciones sociales de la localidad de que se trate, siempre y cuando *acrediten contar con los respaldos económicos y elementos de asesoría técnica necesarios para ello y garanticen debidamente las obligaciones que asuman*. (Artículo 29; cursivas nuestras.)

La Iniciativa no establece los lineamientos que deberán seguirse para el otorgamiento de la autorización respectiva y únicamente las "organizaciones sociales" estarían obligadas a cubrir ciertos requisitos, que no se exigen a "instituciones y personas físicas y morales".

La propuesta de ley antepone intereses mercantiles *privados* al uso *social* del patrimonio. Define un papel preciso a concesionarios y coleccionistas pero, en ningún momento, otorga facultades para la conservación y el fomento de nuestra riqueza cultural al resto de la población ni a comunidades.

Esto se contrapone a los principios de interés público y beneficio social presentes en la carta magna. Obviamente, la iniciativa privada no otorgará recursos para



la conservación y el fomento del patrimonio si no se asegura su recuperación, más una *razonable* ganancia: si fluyen recursos será para la concesión de espacios, no para la investigación ni para proyectos de largo plazo.

Esta invitación al mercantilismo cultural promueve la concentración del patrimonio cultural en pocas manos y su control en algunas personas, empresas y grupos de poder. Los creadores de esta propuesta obedecen a los intereses de la alta burocracia y de unos cuantos empresarios culturales, no al interés nacional.

3. La Iniciativa posee una concepción de patrimonio cultural limitada y elitista

En su artículo 2^a, la Iniciativa establece que:

Se considera Patrimonio Cultural de la Nación Mexicana, toda manifestación del quehacer humano que tenga para los habitantes de la república mexicana, por su valor y significado, relevancia arqueológica, histórica, artística,

etnológica, antropológica, tradicional, científica, tecnológica o intelectual.

Y en la fracción VI de su artículo 5^a incluye en el patrimonio:

...para los efectos de la presente ley (...) todas aquellas manifestaciones sociales constitutivas de la identidad nacional, las cuales serán objeto de estudio y registro con el propósito de identificar, preservar y difundir sus características esenciales.

A pesar de lo anterior, la Iniciativa se limita a regular lo relativo a zonas, monumentos y bienes arqueológicos, históricos y artísticos, además de las zonas tradicionales, omitiendo la necesidad de proteger el llamado *patrimonio intangible* (tradiciones, cultura popular e indígena), el patrimonio vivo (como las artesanías), el paisaje, el patrimonio subacuático, el patrimonio industrial, el cine, la arquitectura del siglo xx, y todo aquello que enumera el artículo 2^a de la Ley General de Bienes Nacionales, así como otras regulaciones referidas a comercialización (reproducción, importación



o exportación), obras en zonas o monumentos, la docencia e investigación y las leyes que se aplicarían supletoriamente.

La Iniciativa no abarca todo el patrimonio cultural. A pesar de su propósito de proteger todo el patrimonio cultural, sólo se ocupa de una parte y quita protección a monumentos y zonas ya protegidos; su propósito se reduce a sustituir la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos de 1972. Por el contrario, restringe el ámbito de protección que abarca la ley vigente. El artículo 5º de dicho ordenamiento establece: "Son monumentos arqueológicos, artísticos, históricos y zonas de monumentos los determinados expresamente en esta ley y los que sean declarados como tales, de oficio o a petición de parte". Y en su artículo 28 define claramente: "Son monumentos arqueológicos los bienes muebles e inmuebles, producto de culturas anteriores al establecimiento de la hispánica en el territorio nacional, así como los restos humanos, de la flora y de la fauna, relacionados con esas culturas". Lo anterior significa que la Ley en vigor protege el patrimonio arqueológico por una *determinación de ley*.

Hay similares ordenamientos relativos al patrimonio histórico. El artículo 35 de la Ley de 1972 dice:

Son monumentos históricos los bienes vinculados con la historia de la nación, a partir del establecimiento de la cultura hispánica en el país, en los términos de la declaratoria respectiva o *por determinación de la ley*. (Cursivas nuestras.)

Y describe en el artículo siguiente a qué se refiere esta determinación de ley: inmuebles construidos en los siglos xvi al xix; muebles que se encuentren o se hayan encontrado en dichos inmuebles y las obras civiles relevantes de carácter privado realizadas de los siglos xvi al xix inclusive; documentos y expedientes que pertenezcan o hayan pertenecido a las oficinas y archivos de la federación, de los estados o de los municipios y de las casas curiales; documentos originales manuscritos relacionados con la historia de México, y los libros, folletos y otros impresos en México o en el extranjero, durante los siglos xvi al xix que, por su rareza e importancia para la historia mexicana, merezcan ser



conservados en el país; así como las colecciones científicas y técnicas, que podrán elevarse a esta categoría mediante la declaratoria correspondiente.

En cambio, la Iniciativa de Ley General de Patrimonio Cultural de la Nación elimina la *determinación de ley*, estableciendo que "Sólo mediante declaratoria expedida por el Ejecutivo federal, se establecerán las zonas de monumentos arqueológicos" (artículo 16). De la misma forma, las "zonas históricas" y "las zonas, monumentos y bienes artísticos" sólo podrán establecerse por declaratorias expedidas por los Ejecutivos federal o de las entidades federativas (artículos 17 y 18).

Sin embargo, la gran mayoría de nuestro patrimonio carece a la fecha de una *declaratoria*, pero la totalidad se encuentra protegida por la *determinación de la ley*. Si se sustituye la actual ley por esta iniciativa, se reducirá drásticamente el margen de protección a nuestro patrimonio, abriéndose las puertas al saqueo desmedido de nuestras riquezas nacionales.

Por esta omisión y por una obtusa concepción del patrimonio, la Iniciativa de Ley General de Patrimonio Cultural de la

Nación desconoce el papel que juegan los pueblos indios en la conservación del mismo.

La propuesta de ley se contrapone al artículo 4º constitucional, que reconoce el carácter pluricultural de nuestra nación, y que establece: "La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social". Además incumple el artículo 4º del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, que prevé la salvaguarda de las instituciones, bienes, trabajo, culturas y medio ambiente de los pueblos indios. La conservación y fomento de este patrimonio no figura en la Iniciativa.

La indiferencia a los pueblos indios tiene su contraparte en los privilegios que esta iniciativa procura a los coleccionistas. Este sector puede conservar patrimonio cultural para su disfrute personal si tiene el visto bueno de un consejo integrado por funcionarios.

El elitismo de la iniciativa quebranta principios básicos al establecer excepciones a leyes de aplicación general. En el artículo 68 establece que si:



...la persona tiene en su poder monumentos muebles arqueológicos exclusivamente para su apreciación y goce en forma privada, tomando en cuenta la educación, las costumbres y la conducta del sujeto, no le será aplicable la sanción prevista en el presente artículo, con independencia de que le sean impuestas las sanciones administrativas. (Artículo 68; cursivas nuestras.)

Esta disposición contradice el artículo 13 constitucional al establecer una ley privativa para proteger a individuos en particular.

Su concepción de patrimonio cultural es reducida e individualista. La Iniciativa trata el patrimonio cultural como *objeto*, accesible sólo a ciertos sectores privilegiados.

4. La Iniciativa se elaboró sin tomar absolutamente en cuenta a la comunidad científica



Como se mencionó, contrario a lo que determina el artículo 26 constitucional, la propuesta de ley se elaboró en las altas esferas de la

burocracia cultural durante cuatro largos años, pero a espaldas de la sociedad y de los profesionales en la materia, y se mantuvo hasta el final en secreto. Para su realización no medió consulta alguna a la comunidad científica de nuestro país.

El autor de la iniciativa, el senador Mauricio Fernández Garza, reconoció en una entrevista publicada en *La Jornada* el 28 de abril lo siguiente:

Llevamos cuatro años trabajando en ese proyecto. Creo que ha sido un proceso [sic] de lo que debe ser el Poder Legislativo (...).

En el trabajo que me ha tocado hacer estos cuatro años hubo una estrechísima comunicación con la *parte ejecutiva* del gobierno, tanto del *INAH* como del *CNA*, como el medio intelectual, como con Guillermo Tovar [y] de Teresa, quien colaboró muy activamente conmigo en este proyecto. *El problema es que históricamente en la Cámara de Diputados se habían hecho muchas consultas para tratar este tema, pero que no llevaban a nada.* (Cursivas nuestras.)

En realidad, el procedimiento seguido en la elaboración de la Iniciativa no es de

ninguna manera ejemplar, sino, más bien, es un proceso que debé rechazar cualquier institución democrática, pues sólo tomó en cuenta a las autoridades ("parte ejecutiva"), y menospreció el proceso de elaboración de las leyes sobre patrimonio cultural rea- lizado en el pasado.

Esta concepción contrasta con la forma de proceder que se adoptó en la XLVIII Legislatura, la cual elaboró la actual Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos, de 1972. En tribuna, los diputados de los diferentes grupos parlamentarios representados en la Cámara de Diputados se-ñalaron una y otra vez que la Ley surgía de amplias "audiencias públicas" con es-pecialistas en la materia. El diputado Ale-jandro Peraza Uribe concluía su discurso señalando:

...esta cámara se enorgullece de la limpieza legislativa con la que se recogieron las opiniones, y qué es una muestra más de que las leyes en la XLVIII Legislatura no se hacen en la oscuridad del anoni- mato, sino que se hacen a la luz del día, a la faz de la nación.

Finalmente, declaro que tuvimos to- dos la sensación y la convicción de que la dignidad de un pueblo no se subasta, ni es objeto de comercio, y en ese plano pusimos el patrimonio cultural de la na- ción. (*Diario de Debates*, año II, t. II, núm. 10, p. 15.)

5. La Iniciativa promueve una estructura institucional autoritaria



Sin una valoración adecua- da y con el supuesto propó- sito de "descentralizar", la Iniciativa crea en su capitú- lo IV un Sistema Nacional de Coordinación en Materia de Protección, Acrecentamiento y Desarrollo del Patrimo- nio Cultural de la Nación, formado por un Consejo General del Patrimonio Cultural de la Nación, que estaría integrado a su vez por el titular de la SEP y los gobernadores, y un Comité Permanente de Protección y Acrecentamiento del Patrimonio Cultural de la Nación, conformado por el presiden- te del CNCA, el secretario ejecutivo del INAH y ocho titulares del órgano de más alto ran- go en materia de educación y cultura de



los estados de la república, elegidos a partir de una regionalización comprensible sólo para los autores de la Iniciativa.

El Consejo y el Comité tendrían atribuciones como las siguientes: proponer la adopción o promoción de las acciones y medidas para impulsar el desarrollo nacional; aprobar y expedir las normas técnicas para tareas estratégicas como investigación, sistematización de conocimientos, registro, divulgación, exposición, conservación, restauración, rescate, aprovechamiento, reproducción y resguardo del patrimonio cultural de la nación; y emitir recomendaciones a entidades y municipios cuando se considere que no se ajustan en su actuación, a lo previsto en las declaratorias, convenios o en las normas técnicas en materia de protección del patrimonio cultural de la nación.

Estos dos auténticos *elefantes blancos* depositan facultades propias de especialistas y científicos en funcionarios públicos. Incluso, en el caso del Consejo, los titulares del Ejecutivo federal o local en cuestión podrían delegar su responsabilidad ante estos organismos a cualquiera por lo que la responsabilidad sobre temas tan serios queda en la total incertidumbre,

además de que las recomendaciones no son vinculatorias (no consideran la aplicación de sanciones).

6. La Iniciativa desmantela al INAH y al INBA

 La creación del Sistema Nacional de Coordinación en Materia de Protección, Acrecentamiento y Desarrollo del Patrimonio Cultural de la Nación deja a un lado diversos aspectos. En primer lugar, no incluye al INAH en su constitución, pese a ser la institución encargada de la conservación del patrimonio artístico.

Por otra parte, en su artículo 48 establece que el INAH será un

...organismo público federal descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado en el ámbito de la Secretaría de Educación Pública. Para el adecuado ejercicio de sus funciones, formará parte del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, para su cabal integración a la política nacional de desarrollo cultural del país.



Lo anterior significa una violación a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pues haría depender a un organismo descentralizado (el *nuevo INAH*) de uno descentrado (CNCA). La Iniciativa deja pendiente la definición del carácter jurídico de esta última institución que, creada por decreto presidencial, aún no cuenta con una legislación propia, lo cual constituye una tarea de los poderes Legislativo y Ejecutivo.

La Iniciativa transforma totalmente la estructura del INAH, imponiendo un verticalismo sorprendente. En primer lugar, desaparece las áreas originales del Instituto: Investigación en antropología, arqueología e historia; conservación y restauración de bienes culturales; museos y exposiciones; y docencia y formación de recursos humanos. Por otra parte, las facultades y atribuciones del director general, establecidas en la Ley Orgánica del INAH, pasarian a un consejo del INAH, que estaría presidido por el titular de la SEP e integrado por otros siete secretarios de Estado, el procurador general de la república, el presidente del CNCA, un *secretario ejecutivo* del INAH y "diez miembros de la comunidad científica y académica que se hayan destacado

en las disciplinas competencia del Instituto", cinco de los cuales serían designados por el Ejecutivo federal a propuesta del secretario de Educación Pública. Tan mal hecha está la Iniciativa que nunca aclara cómo se nombran los otros cinco académicos. Así, el conocimiento queda reducido a su mínima expresión y se subordina a una aplastante burocracia.

La Iniciativa propone una institución con un espíritu y funciones totalmente diferentes de los actuales. Se apropiá de su nombre para privarla de su historia y su trabajo académico y la vacía de contenido. Al perder su carácter normativo el conocimiento científico y las normas técnicas que elabora el INAH se sustituirían por acuerdos y fórmulas de carácter político.

Entre las funciones que la Iniciativa atribuye al INAH no se menciona la docente y sólo superficialmente se refiere a la de investigación. Las consecuencias de desaparecer la docencia, y la desvinculación de docencia e investigación, cancelan las posibilidades de desarrollo futuro de nuestra comprensión del patrimonio cultural y tiran por la borda una tradición académica de décadas.



Al reestructurar al INAH, la Iniciativa no considera una valoración objetiva del Instituto, sus resultados, restricciones y principales desafíos. Habría que considerar que la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH), desde su fundación en 1938, forma los cuadros especializados y profesionales que han realizado la conservación de nuestro patrimonio y contribuido a la investigación y la difusión de este conocimiento. Nos referimos a una institución excepcional en el mundo especializado en la enseñanza integral de la antropología en sus distintas especialidades. De la ENAH y de la Escuela Nacional de Conservación, Restauración y Museografía, establecida en 1966, han salido la mayoría de los profesionales dedicados a la investigación, rescate y difusión del patrimonio cultural. Al primer semestre de 1998 había 2 559 estudiantes inscritos en licenciaturas y posgrados dependientes del INAH (INAH-CNCA, *Indicadores de gestión / 1er. semestre, 1998*). La matrícula en el nivel de licenciatura ha aumentado 74 por ciento de 1990 a 1998 (Poder Ejecutivo Federal, IV Informe de Gobierno).

De aprobarse la propuesta de ley (cuyo segundo transitorio abroga la actual Ley

Orgánica del Instituto, que si considera la docencia y formación de recursos humanos), desaparecerían de un plumazo las escuelas nacionales de Antropología e Historia y de Restauración, instituciones a la vanguardia mundial en numerosas ramas del conocimiento, que dotaron de cuadros especializados del más alto nivel no sólo a nuestro país sino a toda América Latina.

Por otra parte, el INAH cuenta con 731 investigadores que laboran en todas las entidades federativas de la república mexicana y en el Distrito Federal. En el primer semestre de 1998 llevaban a cabo 439 proyectos de investigación en las disciplinas de antropología física, arqueología, etnohistoria, etnología y antropología social, historia y lingüística (INAH-CNCA, *op. cit.*).

La difusión del patrimonio cultural es otra de las actividades fundamentales del Instituto. Aquél comprende 443 espacios culturales, a los que acudieron en 1998 más de 14 millones de personas: más de 7.5 millones de visitantes acudieron a las 216 zonas arqueológicas; los 106 museos recibieron a 5.8 millones; y 634 mil visitantes acudieron a 118 monumentos



históricos (Poder Ejecutivo Federal, *op. cit.*). De toda la población atendida por el INAH, más de la quinta parte proviene del extranjero. El INAH es la institución del sector cultural que recibe mayores ingresos propios (120 millones de pesos, 26.9 por ciento del total del sector). En el primer semestre de 1998, había realizado más 12 mil actividades de divulgación, entre visitas guiadas, proyecciones y audiovisuales, talleres educativos, etcétera (INAH-CNCA, *op. cit.*).

Finalmente, en cuanto a las tareas de conservación del patrimonio cultural, en los primeros seis meses del año anterior se tuvieron resultados como los siguientes: 118 bienes inmuebles conservados; 2 687 bienes muebles restaurados y se realizaron 99 rescates y 732 inspecciones de patrimonio arqueológico; 4 768 inspecciones y 2 778 dictámenes de patrimonio artístico. Algo inusitado para una institución con sólo 303 restauradores y arquitectos (INAH-CNCA, *op. cit.*).

La labor que realiza el INAH es muy apreciada por un amplio sector de los mexicanos. Según un sondeo de opinión publicado el 14 de mayo de 1999 en el

diario *Reforma*, 89 por ciento de la gente no está de acuerdo en que se comercialicen piezas arqueológicas y 69 por ciento tiene una opinión "buena" y "muy buena" sobre el trabajo que desempeña el Instituto Nacional de Antropología e Historia en el cuidado del patrimonio cultural.

7. La Iniciativa crea incertidumbre en el terreno laboral



Pese a establecer que el INAH sería un organismo *descentralizado*, sectorizado en la SEP e integrante del CNCA, se crea un estado de excepción al mantener a los trabajadores a su servicio en el apartado B del artículo 123 constitucional.

La Iniciativa omite establecer (como si lo hace la Ley Orgánica del INAH) que las condiciones de trabajo vigentes del personal del Instituto no se modifican. Esto abre la puerta para cancelar derechos adquiridos por medio de una lucha sindical de décadas en la que los trabajadores han defendido sus condiciones laborales y su

materia de trabajo. Importantes conquistas como permanencia en el trabajo, escalafón para la superación académica, cumplimiento de funciones institucionales, participación como colectivo en decisiones importantes relativas a la actividad académica y técnica, etcétera, quedan en la incertidumbre.

Al reducir al INAH a su mínima expresión queda la duda de quién será el titular de las relaciones laborales: el Consejo del INAH, el secretario ejecutivo, la SEP o el CNCA. Tampoco se señala nada respecto a qué se hará con los trabajadores de las áreas de investigación y docencia y de formación de recursos humanos, las cuales desaparecerían de aprobarse esta iniciativa.

Finalmente, es un error grave dejar en manos del secretario ejecutivo la facultad de nombrar y remover al personal del Instituto (artículo 56, fracción VI). La disposición anterior vulnera derechos de los trabajadores de base y significa un retroceso respecto a la actual Ley Orgánica del INAH, que establece (artículo 7, fracción VI) que el director general tiene la facultad de nombrar y remover únicamente al personal de confianza.

8. La Iniciativa promueve una reforma constitucional superficial, ociosa e intrascendente



La Iniciativa de reforma a la fracción XXV del artículo 73 constitucional tiene como propósito:

...otorgar atribuciones al Congreso de la Unión para que expida leyes generales en esta materia [protección del patrimonio cultural de la nación] y que asimismo establezca las bases de coordinación entre la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios; para articular los programas y acciones de gobierno a favor de la protección, acrecentamiento y adecuado aprovechamiento del patrimonio cultural de nuestro país (p. 7 de la Exposición de motivos).

Sin embargo, tal reforma es improcedente, insustancial, inútil y superficial. La comparación entre el texto vigente y el propuesto revela que entre ambos no existe diferencia sustancial, puesto que en realidad no se cambia nada, y únicamente se



aporta o incluye la referencia a *zonas tradicionales*.

Las diferencias entre el texto propuesto y el vigente son superficiales, ociosas e intranscendentas además, porque la facultad de expedir leyes generales está implícita en la función legislativa, ya que toda ley emanada del Poder Legislativo es por definición general al obligar a un número indefinido de personas.

Asimismo, la reforma es limitada para atender las necesidades de protección, acrecentamiento, conservación y óptimo aprovechamiento del patrimonio cultural, pues no abarca la totalidad de bienes que lo constituyen.

Si el objetivo de la Iniciativa es "replantear el marco jurídico vigente" con miras a integrar "todos los aspectos relativos a la protección, acrecentamiento y adecuado aprovechamiento del patrimonio cultural de la nación", como lo expresa la Exposición de motivos (pp. 7 y 9), no basta con la reforma constitucional en ella planteada.

Resulta indispensable que en la Constitución se establezca como una de las garantías individuales el acceso de los mexicanos

a su propia cultura, propiciando un auténtico replanteamiento del marco jurídico existente y dando unicidad al proyecto de nación, que abarque en su totalidad los múltiples aspectos de la cultura mexicana.

Desde el punto de vista jurídico la Iniciativa comentada es innecesaria, pues bastaría con reformar las leyes Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos y Orgánica del INAH en vigor.

Conclusiones y propuesta

De acuerdo con los puntos señalados, podemos inscribir la Iniciativa de ley multicitada en la trayectoria de las reformas neoliberales que se han venido aplicando desde los años ochenta y que sustituyen el concepto de *exclusividad de la nación* por el de *rectoría del Estado*, a partir de la reforma del artículo 25 constitucional. Con base en este proyecto, el gobierno ha cedido facultades y áreas de influencia a la iniciativa privada, pretendiendo que se mantiene una *rectoría del Estado*. Así, cada vez son menos las áreas



consideradas estratégicas para el desarrollo nacional, al ceder la soberanía nacional a grupos de interés económico.

Si bien podemos estar de acuerdo en que la legislación vigente en la materia puede perfeccionarse, la reforma debe tener como objetivo garantizar y mejorar la protección del patrimonio nacional, con base en la participación abierta de todos los sectores interesados. De cualquier modo, por ningún motivo puede ponerse a discusión la propiedad nacional de nuestro patrimonio, su

carácter social e integral y el apoyo decidido a las tareas educativas y de investigación.

Debe valorarse abierta, objetiva y sencillamente la legislación actual y la actuación de las instituciones, en cuanto a sus logros, errores y retos. Sólo después de un acuerdo amplio, fundado en razones científicas y técnicas se estará en condiciones de poner en marcha las reformas que sean necesarias, a partir de las propuestas que se han presentado en diversos foros e instancias de discusión.



En defensa del patrimonio cultural de la nación,
con un tiraje de tres mil ejemplares,
se imprimió en los talleres
de Litho Offset "Jiménez y Asociados",
al cuidado del ingeniero Germán B. Jiménez Ferrero,
en junio de 1999.



Grupos parlamentarios del PRD
en la Cámara de Diputados y en el Senado de la República
LXII Legislatura / Congreso de la Unión