

¿Política o ley? Acerca de la iniciativa de Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación

EDUARDO NIVÓN B.* / XÓCHITL RAMÍREZ S.**

El revuelo causado por la reciente presentación de la iniciativa de Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación ha suscitado múltiples opiniones. En este trabajo se sostiene el criterio de que antes que una reforma a la normatividad en materia de patrimonio es más urgente una revisión de las políticas a seguir en esta materia. Ésta debe basarse en la experiencia acumulada en años y en el reconocimiento de que la política de patrimonio es un rostro más del proceso de democratización de nuestra sociedad. Sólo garantizando la conducción de los asuntos públicos por parte del Estado la sociedad estará en condiciones de velar por el patrimonio, haciendo confluír a los más variados agentes sociales.

Hace casi diez años, Roger Bartra dictó una conferencia con motivo de la gran exposición de arte *México: esplendor de treinta siglos*, desplegada en el Metropolitan Museum of Art de Nueva York. El tema de su charla —*la cultura oficial mexicana*— sirvió para que hilara un discurso sobre la interrelación de la cultura con el ejercicio de autoridad, sin negar por ello la vitalidad y autonomía de la cultura y el arte o más bien de los creadores de éstos. Pero el caso es que cuando el arte entra en contacto con el poder produce modos de comportamiento, conjunto de hábitos, y valores que tienden a sellar un comportamiento de la clase política mexicana: “un enjambre de licenciados y líderes comparte un folclore y unas costumbres dignas de ser catalogadas cuidadosamente para almacenarse en las bodegas de los museos” (Bartra, 1993: 31). ¿Cuál es el juego que el poder hace de la cultura?, un juego que por cierto es algo más que un proceso de engaño y manipulación. Bartra nos remite a dos planos simultáneos: *mímesis* y *catarsis*. La primera es el encuentro de similitudes entre rasgos culturales antiguos con la historia colonial

y moderna: el sacrífico, la culpa, el acontecer cíclico, la exuberancia barroca, el dualismo, el culto a la virgen, etcétera. La *catarsis* sugiere la constitución de un espacio en el que los sentimientos del pueblo pueden desahogarse. Ahí es, nos dice Bartra (1993: 36), donde el nacionalismo puede lograr su máxima eficacia, al producir una identificación entre la política y la cultura. En este marco, la política cultural oficial ha sido una expresión ideológica que, entre muchas otras funciones, utiliza las manifestaciones culturales con el objeto de legitimar al sistema.

Las conclusiones que sobre la política de patrimonio se podrían derivar son casi inmediatas. Como parte de una política cultural oficial, la entronización del patrimonio, la búsqueda y la recuperación de un pasado en el que el poder actual busca arraigar sus orígenes y la folclorización de símbolos y signos en los que el nacionalismo contemporáneo se expresa, han conducido con frecuencia a la alabanza del Estado más que a la producción de un espejo de identidad y reconocimiento en el cual se construya una imagen abierta

* Profesor investigador del Departamento de Antropología de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

** Profesora investigadora de la Escuela Nacional de Antropología e Historia.

y plural de la propia sociedad. No es pues extraño que hace más de sesenta años, en la Exposición de motivos del proyecto de decreto relativo a la creación del INAH se explicara que la

creación del Instituto no obedece a un simple deseo de cambiar nombres, ni de crear por vanidad instituciones que no tengan razón de existir; por el contrario, *el Instituto daría en México y en el extranjero mayor importancia a la labor que desarrolla el Gobierno Federal en la conservación y el estudio de los monumentos nacionales y de las razas indígenas* (Olivé y Cottom, 1995: vol. II, 27, cursivas nuestras).

Al discutir entonces sobre patrimonio importa estar atentos a los múltiples sentidos que éste tiene y al *material* resbaladizo con que está hecho. El *patrimonio* ha sido siempre un recurso del poder y sólo en el contexto de ampliar la capacidad de decisión de la sociedad civil en la vida pública es como poco a poco se ha modificado, no sin contradicciones, su empleo político. Al ser México uno de los países con más amplia tradición en materia de políticas públicas que tratan de cultura, no es extraño que a estas alturas las discusiones hayan promovido un sentido cada vez más amplio de la noción de patrimonio¹ y se haya alentado una decidida intervención de la sociedad en éste y otros asuntos culturales. No es necesario citar la prolífica legislación en materia de patrimonio que ha surgido de las cámaras federales y estatales y no es menor la importancia de la erección de los dos grandes institutos, el Nacional de Antropología e Historia (INAH) y el Nacional de Bellas Artes y Literatura (INBAL), posiblemente únicos en su tipo en cuanto a ser entes de carácter nacional encargados de la investigación, preservación, conservación y defensa del patrimonio nacional arqueológico, histórico y artístico.

A raíz de la propuesta de una Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, es útil recordar que la discusión sobre el patrimonio es un tema que rebasa el interés de museógrafos o conservadores. Supone la definición de las líneas a partir de las cuales la sociedad mexicana desea relacionarse con su pasado y construir la memoria de su porvenir. Al mismo tiempo supone la definición de los mecanismos de participación democrática para intervenir en este proceso. Es por eso que, al menos en ese sentido, es una oportunidad. El que de esta coyuntura se arribe a modelos más acabados de defensa y uso social del patrimonio dependerá de la capacidad de los agentes sociales de hallar las vías más adecuadas para que los múltiples

intereses patrimoniales —explicables en una sociedad también múltiple y plural— logren su mejor expresión.

En este trabajo haremos una consideración sobre las razones aducidas por los legisladores que han propuesto el nuevo proyecto de ley y sus aciertos e inconsistencias. Pasaremos en seguida a delinear algunos elementos que marcan la discusión actual sobre el patrimonio y finalmente tomaremos posición sobre puntos particulares del proyecto. No queremos engañar al lector diciendo que nuestra posición es favorable al proyecto, pero tampoco nos remitimos a decir que el proyecto es atentatorio contra el patrimonio y que hay que dejar las cosas como están. Afortunadamente mucho se ha avanzado en México en la discusión sobre la política de patrimonio como para que nada se haga en esa materia pero, precisamente por esto, es que nos centramos en la idea de definir primero con mayor precisión la política de patrimonio y posteriormente adaptar la legislación de acuerdo a ésta.

Las razones de los legisladores

En 1972 el Congreso de la Unión expidió la hasta ahora vigente Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, que a su vez modificaba la legislación en la materia promulgada en 1934. El actual proyecto de Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación acordado por todas las fracciones representadas en el Senado de la República, justifica al mismo en obsolescencias y dificultades en la aplicación de la ley en vigor, explicando la situación del siguiente modo en la exposición de motivos del proyecto:

1. La “ley ha quedado rezagada ante la dinámica del desarrollo social y ha dejado de ser un instrumento útil para la autoridad responsable de su aplicación”. Para los autores del proyecto es necesario contender con condiciones de vida en las entidades federativas que se transforman más rápido que los marcos jurídicos, sobre todo en los ámbitos de asentamientos humanos, desarrollo urbano, equilibrio ecológico y protección al ambiente, turismo y desarrollo social.
2. Su “carácter federal favorece actitudes centralista” y por lo mismo inhibe a los estados de la Federación de desarrollar o aplicar su propia legislación en la materia. “De la misma forma, la participación de la sociedad queda acotada a órganos auxiliares para la conservación y vigilancia del patrimonio”.

¹ Por ese motivo en México, como en el mundo, la noción de patrimonio se ha extendido hasta abarcar fenómenos intangibles como las lenguas, la música, etcétera.

3. Bajo la misma legislación, ha ocurrido que “el patrimonio se encuentra en un estado de indefensión frente a factores no considerados o ajenos a la misma, como son la especulación inmobiliaria, la insuficiencia de recursos federales o privados para la conservación, la asignación de usos de suelo, el saqueo y tráfico ilegal de bienes culturales, la falta de inventarios completos de bienes muebles e inmuebles”, lo que permite explicar su deterioro constante, alteración y destrucción.
4. Ante el perjuicio del que pueden ser objeto los particulares a raíz de las obligaciones que impone una declaratoria de zona de monumentos tanto en lo que toca a las medidas de conservación como a las que se deducen de la observancia general de las obligaciones impuestas por los bienes declarados, la ley vigente sólo ofrece un único recurso, el de la revisión de la inscripción de los monumentos en el Registro Público de Monumentos, por lo que se entiende que —aunque así no lo especifica la exposición de motivos—, o bien hay que ofrecer mecanismos adicionales de revisión o protección, o afinar el instrumento hasta ahora existente.
5. En la ley vigente no hay un “adecuado procedimiento que permita distinguir las conductas ilícitas de las sanciones de carácter administrativo (sic), y tipifica únicamente delitos que, en el contexto actual, requieren de una revisión profunda”.
6. Finalmente la ley actual no permite dar causa *al manifiesto interés de las entidades federativas, municipios y organizaciones sociales en la protección, conservación y debido aprovechamiento del patrimonio cultural*. A este respecto, destaca el documento, *ningún presupuesto sería suficiente para responder cabalmente a su conservación dentro de los estándares internacionales de la protección del patrimonio*.

Una justificación adicional para la proposición de la nueva ley es que, pese a los esfuerzos realizados, el INAH y el INBAL enfrentan incapacidades para responder adecuadamente, en forma exclusiva, a la enorme tarea de atender el patrimonio cultural.

Verdades e inconsistencias

Cualquier análisis que se realice sobre la pertinencia o no de una nueva ley de patrimonio debe partir de las razones dadas para ello y, posteriormente, proceder a juzgar si las estrategias propuestas son las adecuadas para el fin que se persigue. Es posible, por otra parte,

que se compartan algunas de las opiniones vertidas sobre la conveniencia de una nueva ley mas no sobre todo el paquete de argumentos y, desde luego, es todavía más probable que no todas las medidas propuestas en la nueva iniciativa deban ser respaldadas incondicionalmente. Pero veamos detenidamente los argumentos propuestos en la iniciativa de Ley General de Patrimonio Cultural de la Nación:

1. Rezago de la ley con respecto al desarrollo nacional e inoperancia como instrumento de la autoridad responsable. No cabe la menor duda de que cualquier instrumento jurídico es incapaz de contener la riqueza de la vida social y cultural de un conglomerado humano, pero es insuficiente una declaración de tal tipo si no son especificados de manera general cuáles son los aspectos del desarrollo nacional en que una ley se ha visto desfasada y cuál es la casuística en la aplicación de la ley vigente para urgir la elaboración de un nuevo orden normativo. No queremos ser ingenuos al negar la gran cantidad de conflictos que desata la aplicación de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, pero nos es insuficiente la sola declaratoria. Más aún, un nuevo proyecto de ley —conviniendo en su necesidad— debiera mostrar con claridad las lagunas en la aplicación de la anterior y, sobre todo, cuál ha sido la experiencia de los responsables de su ejecución. Las contravenciones posiblemente existentes entre los reglamentos de desarrollo urbano y la ley federal vigente podrían ser materia de otra discusión, pero mientras no se haga un catálogo detallado de tales conflictos no será posible elaborar un orden legal que permita efectivamente disponer su resolución.
2. Lo mismo podríamos decir de la afirmación de que el carácter federal de la ley vigente favorece actitudes centralistas e inhibe a los estados de la Federación de desarrollar o aplicar su propia legislación en la materia. ¿Cómo justificar la afirmación de que una ley federal desincentiva a los estados a desarrollar o aplicar su propia legislación en la materia, cuando gran número de las entidades federativas cuentan con sus respectivas leyes relativas al patrimonio cultural? Los antropólogos Julio César Olivé y Bolfy Cottom (1997) han compilado en publicación reciente las leyes estatales para la protección del patrimonio cultural en la que coleccionan la amplia actividad legislativa de los estados en la materia así como sus aciertos y sus aportaciones. En todo caso, no es la inhibición legislativa lo que

habría que juzgar, sino la constitución de un ámbito de intervención en materia de patrimonio que es exclusivo de la federación y que las legislaciones estatales se ven obligadas a respetar. Tal sería el sentido de la afirmación de que “la participación de la sociedad queda acotada a órganos auxiliares para la conservación y vigilancia del patrimonio”, preocupación interesante y desde luego válida en un momento de transformación democrática de nuestro país que lleva a revisar el papel del Estado y la intervención de la sociedad en ésta y en tantas otras materias, pero por el momento dejemos de lado este planteamiento para retomarlo más adelante.

3. La idea de que la situación de indefensión del patrimonio cultural resulta de la legislación vigente nos parece un punto problemático. No hay duda de que factores como “la especulación inmobiliaria, la insuficiencia de recursos federales o privados para la conservación, la asignación de usos de suelo, el saqueo y tráfico ilegal de bienes culturales, la falta de inventarios completos de bienes muebles e inmuebles”, amenazan el patrimonio cultural de la nación, pero no así que la ley vigente lo posibilite al no considerar tales factores. En cualquier lugar del mundo el patrimonio cultural vive bajo el asedio de fuerzas económicas o políticas que mal pueden convivir con los deseos de preservación de algún sector de la sociedad. Esto ha sido visible en épocas anteriores a los ordenamientos nacionales e internacionales al respecto (¿cómo, si no, nos deshicimos de tantas joyas arquitectónicas en cosa de pocos años?), pero incluso en nuestro tiempo, en el que hay cada vez mayor aprecio por el patrimonio, la preservación del mismo no es fácil. En todo caso, la fuerte tensión entre los intereses preservacionistas y los agresivos al patrimonio, nos hablan de la dificultad de encontrar mecanismos de conciliación social de los mismos y de la debilidad de nuestras instituciones políticas, más que de un orden legal en la materia.
4. Es aceptable el argumento de que es necesario dotar a los particulares de instrumentos de defensa ante los perjuicios que puedan ocasionarles las obligaciones que impone una declaratoria de zona de monumentos, tanto en lo que toca a las medidas de conservación como a las que se deducen de la observancia general de los bienes declarados. Aquí, como en los anteriores argumentos, nos parece necesario un análisis casuístico más profundo que permita clasificar situaciones y producir mecanismos que garanticen

los derechos de los particulares ante las actuaciones de la autoridad responsable. Es necesario, por ejemplo, conocer los amparos que en esta materia se han suscitado, las resoluciones respectivas, los mecanismos de negociación que han permitido el allanamiento de alguna de las partes, etcétera, a fin de proponer, como es la intención de los legisladores, las medidas adecuadas.

5. No es despreciable el interés de la nueva ley por las conductas ilícitas u otras de tipo administrativo y revisar la tipificación de los delitos. A nuestro juicio la ley vigente adolece de imprecisiones en la tipificación de los delitos cuya penalidad, por cierto, es muy alta como para manejarlos con ligereza en los casos en que se considere que se ha atentado contra el patrimonio cultural de la nación.
6. Es cierto que es conveniente dar cause al interés de las entidades federativas, municipios y organizaciones sociales en la protección, conservación y debido aprovechamiento del patrimonio cultural, un objetivo que supone una revisión de la política cultural más que de la legislación respectiva, pero que desde luego no está reñido con esta última. Falta ver si, efectivamente, la nueva ley da curso a dichos intereses y cómo lo propone.
7. No es banal la intención de la nueva ley de fortalecer el papel de las instituciones responsables de la atención del patrimonio cultural, pero la ausencia de una especificación clara de las deficiencias dificulta la tarea de juzgar si las medidas propuestas son las adecuadas o si quedan cortas para atender tal objetivo.

¿Nueva ley de patrimonio o nueva política de patrimonio?

No son únicamente fallas en la normatividad vigente lo que parece impulsar la proposición de la nueva ley. Hay en la exposición de motivos un esfuerzo por resaltar la importancia social del patrimonio y el gran interés que a lo largo de la historia del México independiente ha merecido. Por eso se afirma:

- que las manifestaciones de las civilizaciones precortesianas son hoy motivo de orgullo y admiración en México y el mundo
- que su creatividad siguió expresándose durante el orden colonial e incorporó con el mestizaje experiencias y tradiciones de otras culturas
- que esta actitud se continuó durante el establecimiento del México independiente con institucio-

nes que expresan la preocupación por la historia y por la conservación de los testimonios de su legado cultural

- y que hasta la actualidad existe la preocupación por proteger, conservar y acrecentar el patrimonio cultural en sus más variadas visiones, todas ellas con la concepción subyacente de que la diversidad cultural es motivo de orgullo y fundamento de la soberanía

De este modo, el entorno social y jurídico para la proposición de la nueva ley es por un lado el reconocimiento de la importancia y la función social del patrimonio y el deficiente orden legal que lo ampara. Sin embargo ambas preocupaciones son, desde nuestro punto de vista, insuficientes para construir un nuevo marco normativo si no se toman en cuenta en forma privilegiada las tendencias mundiales y nacionales en la apreciación del patrimonio y de la política cultural, las cuales contribuyen a producir una nueva sensibilidad pública y social.

A riesgo de dibujar con trazos muy gruesos, enumeramos tres dinámicas de discusión que acompañan la transformación de la sensibilidad social por el patrimonio y la cultura. La primera es la tendencia mundial a hacer de la elaboración de políticas culturales un ejercicio de democracia. Tras las revueltas sociales de fines de los años sesenta y de la reunión de ministros europeos de cultura en Helsinki en 1972 se erigieron nuevos objetivos en la construcción de las políticas culturales: sustituir el consumo pasivo de cultura por formas activas de participación; dar mayor espacio a la responsabilidad individual; no limitar la democratización de la cultura al patrimonio de élite sino promover la diversidad de expresiones culturales basadas en el pluralismo de la sociedad; dar prioridad a la restitución de la relación de los individuos con su medio cultural (Fernández Prado, 1991: 36). El primer gobierno socialista francés fue más allá. Con Jack

Lang al frente del Ministerio de Cultura añadió a los objetivos de igualdad cultural un consciente objetivo de descentralización como base necesaria de la promoción de la igualdad en el campo de la cultura.² En este ambiente se llevó a cabo en México en 1982 la segunda conferencia mundial sobre políticas culturales convocada por la UNESCO, que generalizó el paradigma de la *democracia cultural*.

Además del entorno externo, la legitimación en el país de esta orientación en la política cultural podría buscarse en la participación de importantes intelectuales y antropólogos en la discusión sobre las culturas populares y el indigenismo a partir de los años sesenta, misma que condujo a un debate sobre la política cultural orientada a esos sectores y que influyó en la comprensión global de las políticas culturales en el país. En efecto, a partir de los años sesenta, el indigenismo como política estatal fue duramente combatido por el movimiento indígena, lo que dio por resultado un desplazamiento de las tesis tradicionales de la integración a favor de los principios de autonomía y etnodesarrollo que postularon los intelectuales indígenas y los etnólogos. La importancia de estas discusiones es notable en el marco global de las políticas culturales. Tras años de defensa de una política indigenista, basada en la idea de *hacer mexicanas* a las poblaciones indígenas, los organismos estatales aceptaron poco a poco los principios de una política sostenida en la idea de autonomía y gestión propia por parte de los mismos grupos étnicos. En el campo de las culturas populares la transformación avanzó por los mismos caminos. La eficacia de una política cultural se sustentaba en la capacidad de arraigarse en los intereses de los propios grupos y en promover la cohesión social.³

Lo anterior caracteriza la segunda transformación en la percepción del sentido de la política cultural y el patrimonio en México, que se expresa tanto en la idea de la descentralización como en la de la autonomía en la producción de las políticas culturales, pero dichos

² En el plan provisional de sus dos primeros años de gobierno se propuso tres objetivos prioritarios: a) reducir las desigualdades ante la cultura, entendiendo que éstas no se solucionan haciendo gratuitas las instituciones culturales sino creando las condiciones de gozar y practicar la cultura. El plan también se proponía solventar las desigualdades geográficas en el campo cultural promoviendo un reequilibrio de las mismas. b) El Estado asumía también un papel activo tanto en el apoyo directo a los creadores como en las industrias culturales, para evitar abusos favorecedores de tendencias mercantiles y reconquistar el mercado cedido a empresas extranjeras c) un último objetivo propio de sus intereses nacionales era el reforzar el papel cultural de Francia en el mundo (Fernández Prado, 1991: 43).

³ En la *Carta de México en Defensa del Patrimonio Cultural* de 1976, un texto obviamente muy influido por el pensamiento mexicano se llama a: "Primero, defender las condiciones de creatividad de cada comunidad humana diferenciada". En su sexta recomendación se propone "garantizar a cada una de las comunidades los medios de conservar y desarrollar en libertad su patrimonio cultural y defenderlo contra las presiones deformadoras de la mercantilización del turismo y otras formas de agresión" y al final del texto en la importancia de la toma de conciencia por parte de las propias comunidades del valor de su tradición cultural asegurar a todas las comunidades étnicas, en el más hondo conocimiento del carácter y de los elementos constitutivos del patrimonio mismo y en que esta "documentación y sus resultados sean devueltos a la comunidad como un instrumento de defensa de la autenticidad de su patrimonio" (Olivé y Cottom, *op. cit.*: vol. II, 594).

consensos se quiebran en el momento de la construcción efectiva de los instrumentos de descentralización. ¿Por qué sucede así? En las sociedades modernas la cultura se ha convertido en un valor que se justifica por sí mismo. Hemos dejado atrás los temores inmediatos y la pretensión de controlar el desarrollo cultural basados en la sospecha y la imposición directa de líneas ideológicas o estilos estéticos. Aquella sentencia del ministro de propaganda nazi en la que afirmaba que cada vez que oía hablar de cultura sentía el impulso de tomar la pistola ha quedado atrás para dar lugar a un modo de organización política que ha encumbrado la libertad de creación como un valor supremo, principio y fin de cualquier discusión en materia de política cultural. Pero esta capacidad autojustificatoria de la cultura ha sido siempre también un velo que se recorre cuando hablamos de dinero y de participación real de la sociedad. Entonces recurrimos a la unidad nacional, a la planeación democrática o a la política de asignación de fondos, es decir, a instancias no culturales para interferir en la disposición de una política cultural.

La clave de estas contradicciones se encuentra en la dialéctica de la cultura de nuestro tiempo que la hace ser simultáneamente susceptible de convertirse en mercancía y constituirse en instrumento de emancipación. En efecto, se ha constituido un nuevo entorno mundial y nacional en el diseño de las políticas culturales a partir de mediados de los ochenta. Néstor García Canclini enunció la transformación de las políticas culturales durante ese periodo bajo el impulso de lo que llamaba la *privatización neoconservadora*. Ésta se expresaba en transformaciones en la organización de la educación, la ciencia y la cultura, la reducción del gasto público en servicios sociales, cultura e investigación científica y tecnológica y en la asunción del nuevo papel de la iniciativa privada que ocupa espacios insuficientemente atendidos a causa de la reducción de las inversiones estatales en educación y cultura (García Canclini, 1987: 38-45). Hoy, a más de diez años de establecidas estas previsiones, es conveniente una revisión de las mismas, no porque hayan sido incorrectas sino porque las formas en que se han llevado a cabo muestran matices importantes a considerar. La acción pública del Estado se redujo efectivamente en términos presupuestales, pero se mantuvo una activa participación en términos institucionales. La iniciativa privada, por su parte, ocupó espacios abandonados por el Estado, pero con menor

vitalidad de la que se esperaba y, sobre todo, no en todos los terrenos. Ahora bien, tanto en México como en general en muchos países del mundo, precisamente una de las áreas menos atractivas para la intervención privada (siempre en términos comparativos) ha sido el sector de patrimonio, por lo que continúa siendo un espacio alejado de la inversión empresarial, a diferencia de ámbitos culturales como los media, la industria editorial o los espectáculos públicos.

Paralelamente a estas transformaciones se generalizó en las instituciones culturales internacionales el paradigma del *desarrollo* en la implementación de las políticas culturales. Es interesante notar que al tiempo que los estudiosos daban cuenta de las tendencias privatizadoras en el ámbito cultural, las Naciones Unidas y, en particular, la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo de la UNESCO convocaban a repensar el papel de la cultura en el desarrollo haciendo a un lado las posturas tradicionales que menospreciaban la diferenciación cultural o la pensaban como un obstáculo. En *Nuestra diversidad creativa* (UNESCO, 1996: cap. 7) la comisión reconoce el potencial económico del patrimonio al tiempo que advierte que no siempre ha sido fructífera la alianza entre las oportunidades económicas y la conservación, y previene contra la conversión del patrimonio en simple mercancía. Nos encontramos entonces, en este periodo, en un espacio de confrontación de tendencias entre políticas más dispuestas a la participación de los sectores privados frente a otras que asumen conscientemente que la cultura y el patrimonio tienen un papel clave en el desarrollo económico y social, sin que ello conduzca necesariamente a modelos empresariales occidentales. Todo esto se asocia a un proceso mundial en el que se han erigido mayores áreas de intervención para los intereses conservacionistas, como las áreas naturales, la fauna o el conocimiento (Prats, 1997: 61).⁴

Pero lo más notable no es sólo la ampliación de la noción del patrimonio sino los distintos usos que éste llega a tener en los diversos contextos en que se construye. Éste es *el problema más desafiante* de los que tienen que ver con la cuestión del patrimonio, como lo ha hecho notar García Canclini (1997: 70), porque en él sustentan los distintos agentes la disputa —Estado, sector privado y movimientos sociales— y por los diversos niveles de intervención sobre el mismo. Por ejemplo, cuando un ente local se esfuerza por diseñar una política patrimonial es casi imposible desligarla de los intereses económicos, principalmente

⁴ Prats señala a este respecto que es significativo que en 1994 la UNESCO iniciara el proceso para el reconocimiento legal de genoma humano como patrimonio de la humanidad por parte de las Naciones Unidas.

turísticos, con los que el bien patrimonial se asocia. No es así cuando un Estado o nación erige un monumento como patrimonio, produciendo con ello un signo de identidad o de adhesión colectiva. En cambio, al momento en que los organismos internacionales postulan o defienden un espacio natural o construido como un recurso patrimonial de la humanidad, lo que está en el centro es la salvaguarda de la diversidad cultural aunque no necesariamente. ¿Son ilegítimos estos diversos usos patrimoniales? Desde nuestro punto de vista no lo son y lo que las varias concepciones del patrimonio ponen en evidencia es que la gestión de los bienes patrimoniales exige contender con los diversos intereses públicos y aceptar sus usos variados. En 1999 parece sonar lejana la ley orgánica que creó el Instituto Nacional de Antropología e Historia hace más de sesenta años, pero no está demás recordar una diferenciación que en ella se hacía entre el sentido nacional y local que podría tener el patrimonio:

...la conservación general de los monumentos interesa a la nación, pero la conservación de un monumento especial, por ejemplo el convento de Zacapu o la capilla abierta de Teposcolula, interesa especialmente a los vecinos de los lugares, desde el punto de vista cultural y también desde el punto de vista económico en cuanto significa aumento de turismo hacia esa región (Exposición de motivos del proyecto de decreto relativo a la creación del INAH, 1938, en Olivé y Cottom, 1995: vol. II, 26).

Mirar pues el uso social del patrimonio de acuerdo a los diversos niveles de análisis, comprender las diferencias entre proyectos *macro* y *micro* y la diversa calidad de los agentes involucrados, atender a las demandas que sobre el patrimonio ejerce la sociedad a través de la gran variedad de agentes públicos y privados es parte de los cambios que en esta materia exigen ser tomados en cuenta para postular los ejes que en una sociedad en tránsito a la democracia debe satisfacer en su política de patrimonio.

Pertinencia de la nueva ley

Así pues, no está demás preguntarnos si lo que se requiere es una discusión sobre la política de patrimonio más que una nueva ley de patrimonio. Nuestra posición es la primera, pues las transformaciones de los últimos años y las experiencias dentro y fuera de nuestras fronteras ameritan un tratamiento sistemático, pero en razón de que el proyecto legislativo ha sido dado a conocer es conveniente al menos ofrecer algún punto

de vista que permita su valoración y su eventual modificación. Para no extendernos demasiado vamos a limitarnos a señalar siete puntos problemáticos.

1. El más grave, como se deduce de nuestros comentarios anteriores, es la ausencia de una política cultural integral que dé coherencia al proyecto que se presenta. Como ya se ha explicado, el proyecto de Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación supone la modificación de tres ordenamientos legales: la fracción XXV del artículo 73 constitucional referido a la facultad del Congreso para legislar en materia de educación, ciencia y cultura, y las leyes Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas y Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia, mismas que se abrogarían al momento de aprobarse el nuevo ordenamiento legal.

Ambas transformaciones suponen una modificación sustantiva en la organización de las instituciones competentes en materia de patrimonio que tiene, por un lado, un efecto reductivo al retirar del INBAL toda actividad en materia de patrimonio y, por otro, de crecimiento, pues ahora tanto estados como municipios tendrán atribuciones en este sentido. Ahora bien, todo esto ocurre sin que quede debidamente normada la acción, funciones y capacidades del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, entidad que hasta el momento coordina la actividad de éstas y otras áreas de acción cultural de la Federación. Aceptado que es importante la renovación o actualización de la legislación en materia de patrimonio, no lo es menos el que se dote de coherencia normativa a todo el sector cultural en México, de lo contrario se estaría generando una sobreposición de funciones y aparatos institucionales que a la larga, al normalizar la actividad del Consejo, tendrían que ser rediseñados. En el último de los casos ¿cómo quedarán otras instancias igualmente importantes en materia de patrimonio que no están contempladas en el nuevo ordenamiento legal como el Archivo General de la Nación o la Cineteca Nacional para citar dos ejemplos? ¿Cómo se vinculará la Dirección General de Culturas Populares en la nueva política sobre patrimonio?

2. No es menos importante una más adecuada definición de patrimonio que incorpore las especificidades alcanzadas a través de la discusión de los últimos años. Como se ha dicho en algunas de las exposiciones de motivos de la legislación, ha sido siempre un interés evitar confusiones en materia de patrimonio para poder alcanzar su mejor preservación, defensa y difusión, por lo que no es redundante señalar que por patrimonio se pueden entender bienes muebles e inmue-

bles, tangibles e intangibles y ambos suponen políticas de defensa, preservación y protección.⁵

Para efectos de la ley que se propone, el patrimonio cultural estará integrado por seis tipos de bienes: 1) zonas de monumentos y bienes arqueológicos, 2) zonas de monumentos y bienes históricos, 3) zonas de monumentos y bienes artísticos, 3) zonas tradicionales, 4) bienes de relevancia científica, tecnológica e intelectual, 6) 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. ¿Por qué no se menciona por ejemplo el patrimonio paleontológico, los especímenes de flora y fauna, las colecciones numismáticas o filatélicas, los archivos, los fonogramas, los filmes y los lugares de belleza natural? ¿Por qué no se enlistan al menos los elementos señalados por la UNESCO?⁶ ¿Es que se supone que están incluidos tácitamente? ¿Se piensa acaso que con una definición tan general se podrían evitar los problemas que se juzga ha generado la legislación actual?

Un problema adicional se puede señalar para argumentar que la mayor especificidad en cuanto a las diversas manifestaciones del patrimonio no es accesoria y es el de las lenguas de los diversos grupos étnicos. ¿No se podría pensar que al ser consideradas como patrimonio supondrían más y mejores políticas de defensa y preservación?

Los vacíos anteriores mueven a pensar que los legisladores no han deparado en el objetivo de que la sociedad dote a un determinado bien de la condición de patrimonio. En el último de los casos la cuestión es ¿qué busca la nación, constituida en grupos sociales con modos de vivir y de pensar distintos, al constituir su patrimonio? Las teorías modernas nos hablan de conservarlo, difundirlo y de manera cada vez más notable, de restituirlo a los grupos que directamente se relacionan con él.⁷ Los problemas que estas diversas actividades sugieren implican la intervención de diversos especialistas. En primer lugar de investigadores que develen el papel de los bienes culturales y su sentido histórico, simbólico e identitario. Simultáneamente la de los especialistas en la preservación y exhi-

bición de acuerdo también a las características de los objetos patrimoniales. La extensión de las salvaguardas jurídicas y administrativas es otro aspecto, y finalmente la participación de intermediarios profesionales que permitan que los diversos usos legítimos del patrimonio sean emprendidos por los sujetos o grupos sociales más vinculados a él. Al quedar la propuesta de ley reducida al terreno del registro y de los diversos modos de salvaguarda vuelve a incurrir en limitaciones ya consideradas con anterioridad sin abrir el paso a nuevas soluciones.

3. En relación con los señalamientos anteriores hay que recordar que uno de los aspectos más importantes de la *práctica* patrimonial consiste en la acción declaratoria de un bien como poseedor de esta característica. Es decir, la definición general de las características que debe poseer un bien para ser considerado patrimonio sólo entra en vigor al momento en que un aparato institucional, legítimamente investido para ello, haga la declaratoria oficial sobre el mismo. Las dificultades que tiene en la actualidad la extensión de la noción de patrimonio a otras áreas más dinámicas de la vida social crea un problema nuevo en la medida en que los bienes que se busca considerar como patrimonio no pueden ser *retirados* de la vida social, como lo puede ser un monumento o pieza artística y que, por el contrario, siguen en uso y se desea que lo sigan haciendo por mucho tiempo (hablamos sobre todo del patrimonio intangible que integra lenguas, tradiciones, celebraciones, entre otros). Por tanto su protección requiere de nuevos instrumentos que se debieran hallar considerados en la ley que se propone.

A lo anterior hay que señalar un punto extremadamente problemático del nuevo ordenamiento legal y es que la acción declaratoria, antes en manos del presidente de la República, se descentraliza para estar ahora en manos del Poder Ejecutivo de los estados. La complicación de esta modificación es enorme porque no garantiza criterios homogéneos en cuanto a la política a este respecto ni cómo llevar a cabo un registro adecuado y las correspondientes acciones de preservación, defensa, vigilancia, etcétera del patrimonio. Por tal motivo consideramos que la política descentra-

⁵ El artículo 2 del proyecto de ley dice: "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".

⁶ En la declaración de México, la UNESCO define: "El patrimonio cultural de un pueblo comprende las obras de sus artistas, arquitectos, músicos, escritores y sabios, así como a las creaciones anónimas surgidas del alma popular, y el conjunto de valores que dan un sentido a la vida. Es decir, las obras materiales y no materiales que expresan la creatividad de ese pueblo: la lengua, los ritos, las creencias, los lugares y monumentos históricos, la literatura, las obras de arte y los archivos y bibliotecas".

⁷ Remito en torno del problema de la restitución de los bienes patrimoniales a Francisco Cruces (1998: 75-84)

lizadora no debiera incluir esta función entre las acciones a seguir, mas no por ello cerrar las puertas a que los estados y los municipios participen activamente en la generación de las iniciativas declaratorias.

4. La nueva ley busca integrar en un solo ordenamiento legal diversas manifestaciones del patrimonio, pero prácticamente enmudece al momento tanto de definir como de señalar políticas precisas en algunas materias como los “Bienes o colecciones de relevancia científica, tecnológica e intelectual” y en lo que toca a “Manifestaciones constitutivas de la identidad nacional”. Si el interés del nuevo ordenamiento legal es ampliar el carácter comprensivo de la noción de patrimonio, en los hechos continúa reducido a la arqueología, la historia y el arte y por tanto vuelve a resultar insuficiente para atender el objetivo que desea cumplir. Puede comprenderse el silencio que en las materias antes señaladas mantiene el proyecto de ley, pues efectivamente son áreas que se han venido incorporando recientemente a la noción de patrimonio, pero no así la falta de previsión de ordenamientos institucionales que se ocupen precisamente de definir y actuar en ese campo. Adicionalmente, la falta de precisión en lo que por ejemplo son las “colecciones de relevancia científica, tecnológica o cultural” hace carente de sentido el establecimiento de una pena (¡un tercio de la que corresponde a los que atenten contra el patrimonio arqueológico, histórico o artístico!) a quienes se apoderen de un bien o colección de tal tipo, como se establece en el artículo 61 del proyecto de ley.

5. ¿Qué se entiende por la participación de la sociedad en la definición, gestión, uso y disfrute del patrimonio? ¿es uno de los intereses fundamentales del proyecto de ley? Hasta el momento, y tomando en cuenta algunos de los artículos de la propuesta de ley, la participación de la sociedad se traduce, según los autores de la iniciativa, en dos líneas: la primera es la intervención de los diversos niveles de gobierno en el diseño de las políticas de patrimonio, de ahí el interés por

transformar una ley *federal* en una ley *general* para que, como en el caso de la planeación en materia de asentamientos humanos, se permita el ejercicio del principio de subsidiariedad en materia de cultura. La segunda línea es la de promover la participación de distintos agentes sociales, incluso las personas físicas o morales, en la administración del patrimonio nacional. En lo que toca a la primera propuesta, deber reconocerse que parte del proceso de transformación democrática de la sociedad y que se expresa en dotar a las diversas instancias locales, estatales y federales de la común obligación de velar por la defensa y preservación del patrimonio así como en su participación en su conservación. Igualmente importante, cosa que hasta cierto punto no es nueva, es que los estados y municipios puedan ser sujetos de concesiones para la utilización, aprovechamiento, disposición, custodia y resguardo de bienes patrimoniales, siempre que cumplan con los términos que establece la legislación respectiva.⁸

Sobre la capacidad de estas entidades así como de las personas físicas o morales de ser sujetos de concesiones en materia de patrimonio, la legislación vigente (Reglamento de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas) ha levantado ciertos límites que son interesantes de evaluar: los principales sujetos sociales que interesa que participen en la acción patrimonial son asociaciones civiles, juntas de vecinos y uniones de campesinos, es decir el “tercer sector” de la sociedad (art. 1). Éstos tienen un papel de auxilio en las tareas de las autoridades federales en el cuidado o preservación de zonas o monumentos determinados, además de colaborar en materia de educación, promoción, vigilancia y tareas afines (art. 2). Pueden asimismo instalar estaciones de servicio (art. 6) y crear o mantener museos regionales (art. 8). En el caso de personas físicas o morales, donde quedan comprendidas las empresas, según la ley vigente, pueden ser concesionarias del uso de *monumentos arqueológicos muebles*. Ahora bien, el contener o ampliar la participación de las personas físicas y

⁸ Es importante señalar que la búsqueda de la participación social en materia de patrimonio no es nueva. Está incluida por ejemplo en la exposición de motivos del proyecto de decreto relativo a la creación del INAH de 1938, al menos para ayudar a la conservación (Olivé y Cottom, 1995: vol. II, 26 y 28). La Ley Federal del Patrimonio Cultural de la Nación de 1968 estableció, por su parte, que la Secretaría de Educación Pública y los institutos encargados de la aplicación de esa ley (INAH e INBAL) podrían proporcionar asistencia técnica “a los organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal y personas físicas y morales privadas que sean propietarios, poseedores o usuarios de bienes adscritos al Patrimonio Cultural de la Nación” (*idem*: 888). En el artículo 6o. del vigente *Reglamento de la ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas* se dice que los institutos competentes (INAH e INBAL en su caso) podrán otorgar a las asociaciones civiles, juntas vecinales y uniones de campesinos, permisos con duración de hasta veinticinco años, prorrogables por una sola vez por igual término, para instalar estaciones de servicio para visitantes dentro de zonas o monumentos determinados (*idem*: 325), y en el artículo décimo del mismo reglamento se establece que El Instituto Nacional de Antropología e Historia podrá conceder el uso de los monumentos arqueológicos muebles a los organismos públicos descentralizados y a empresas de participación estatal, así como a las personas físicas o morales que los detenten.

morales en el uso de los bienes culturales no puede resolverse con posiciones de principio, sino que corresponde más bien a la práctica de la gestión empresarial en México. No es posible desconocer que el hecho de conceder el uso o explotación de ciertas áreas de la economía nacional ha sido motivo de experiencias lamentables en las que el conjunto de la sociedad nacional se ha visto afectada, pero, por otra parte, no es menos importante la promoción de la legítima actividad empresarial en el mayor número de áreas de la vida social. Debido a la gran cantidad de intereses que se ven involucrados en los diversos usos del patrimonio es factible, y hasta cierto punto deseable, la participación de los particulares de la promoción, defensa y uso del patrimonio, bajo los parámetros que la propia sociedad determine para ello. En consecuencia, la concesión a los particulares de ciertas áreas de la actividad patrimonial presupone el fortalecimiento del control público sobre el patrimonio, a fin de que los intereses particulares complementen o, al menos, no afecten su sentido social. Garantizado esto, el tema de las concesiones es desde nuestro punto de vista una cuestión práctica que debe resolverse de acuerdo a los objetivos, tipo de bienes y carácter de la participación. Cabe la posibilidad de que los estados o los municipios constituyan empresas para la gestión de proyectos patrimoniales en los que se combine una concesión privada con un interés público local. Puede ser también que sólo se concesione un servicio a una empresa, mas no el uso general de un determinado monumento. En fin, las posibilidades son muchas, pero lo importante es la fijación de los mecanismos que permitan juzgar la pertinencia de una concesión o su cancelación.

6. La participación de la sociedad es igualmente importante para hacer del patrimonio cultural de la nación un territorio de efectivo control por parte de la sociedad civil y no un recurso exclusivo del Estado. Por ello la construcción de un Consejo General del Patrimonio Cultural de la Nación (art. 42) es una iniciativa que debe evaluarse cuidadosamente. Somos reacios a pensar que la participación de la sociedad se muestre integrando un consejo en el que además de los funcionarios públicos responsables del ejercicio de las funciones patrimoniales se integren los poderes ejecutivos estatales. Más que ello, parece importante abrir los consejos a la participación de miembros del Poder Legislativo, de las universidades públicas, de los especialistas en patrimonio no incluidos en los institutos correspondientes y a miembros destacados de la sociedad. Tal pareció ser la idea de la Comisión Nacional para la Preservación del Patrimonio Cultural creada en 1989, la cual estaba integrada por 35 personas,

todas ellas invitadas por el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Olivé y Cottom, 1997: 387-389). La ley orgánica del INAH (art. 2 frac. XVII) y la misma Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricas (art. 2) expresan entre las funciones de las instituciones responsables del patrimonio la constitución de Consejos Consultivos Estatales, cuya integración está abierta a representantes de organizaciones sociales, académicas y culturales. Los consejos en todo caso deberán multiplicarse a nivel municipal y sus funciones estarían acotadas a las de la definición de los programas nacionales, estatales o municipales en esta materia y al estudio de las formas de intervención de los diversos sectores de la sociedad en investigación, defensa, uso y preservación del patrimonio.

En lo que toca a la creación de un Comité Permanente de Protección y Acrecentamiento del Patrimonio Cultural de la Nación sus funciones nos parecen poco claras y en todo caso no garantiza, por su composición, el objetivo de hacer presente a la sociedad en la conducción de la política de patrimonio cultural del país.

Pese a que tanto la incorporación de los tres niveles de gobierno en la política de patrimonio como la extensión del uso, gestión y conservación a, incluso, personas físicas y morales podría ser considerada como una medida para garantizar la participación de la sociedad, nos parece que es necesaria mayor puntualización en este sentido. Es necesario tomar en cuenta tres elementos: el primero es el carácter plural de la noción de pueblo o sociedad, de donde resulta la obligación de concebir la injerencia de intereses distintos en la política patrimonial. De aquí que el resultado de la acción pública en la política sobre el patrimonio sea resultado de una negociación o al menos del cruzamiento de diversos intereses. El segundo es el reconocimiento de la diferencia de concepciones existentes entre las instituciones dedicadas a la conservación y defensa del patrimonio con respecto de las de los propietarios o usuarios del mismo. Francisco Cruces (1988) viste por esto al patrimonio cultural de un carácter paradójico, pues el trabajo de las instituciones y profesionales del patrimonio cultural tiende a verlo desde fuera como objeto de investigación, de conservación o de difusión, distinto al sentido con que lo consideran las culturas mismas, en su calidad de sujetos agentes del patrimonio. Por lo mismo, las valoraciones de los especialistas no pueden ser el único criterio en la producción del patrimonio, sino que éstos más bien deben servir para producir un consenso sobre las diversas maneras como los grupos sociales se miran a sí mismos a través de aquél. El tercer punto de referencia es que los espacios institucionales son muy pobres

para producir esa transacción entre diversos agentes culturales y que la política de patrimonio debe prever otras instancias para ello.

7. Con respecto al papel asignado al Instituto Nacional de Antropología e Historia en el proyecto de ley, creemos que ha habido una seria confusión entre lo que significa ampliar la participación de la sociedad en sus actividades más trascendentes y simplificar peligrosamente sus funciones. En efecto, la formación de un Consejo —especie de junta de gobierno— que esboce las políticas generales y los planes de trabajo del INAH es una propuesta interesante con miras a dotar al Instituto de mayor cercanía con la sociedad, mas no así que dicho consejo esté formado por miembros del aparato gubernamental. Una junta de gobierno en cualquier institución debe representar la más amplia pluralidad de opiniones por así convenir a las mismas instituciones que intentan ser un reflejo de los intereses de los diversos sectores de la sociedad. Reducir el consejo a una mesa compuesta por altos funcionarios públicos es empobrecer su gestión, y a la larga, trasladar un problema ahora circunscrito al INAH a toda la esfera de la administración pública.

Por otra parte las funciones del INAH son ingenuamente simplificadas (de 21 atribuciones actuales la iniciativa de ley mantiene 14), como si se pretendiera reducir al instituto a un organismo estrictamente técnico. El asunto puede llegar a niveles altamente contradictorios. Se le mantienen al INAH sus atribuciones en materia de investigación: “efectuar investigaciones científicas en las materias y disciplinas de su competencia”, pero no se especifica su capacidad para desarrollar excavaciones arqueológicas, ni la de publicar obras teóricas o de divulgación! Por ello no es extraño que el proyecto excluya al INAH de la función de docencia, como si cupiera en el mundo una institución de ese carácter que renunciara a su tarea de apoyar la formación de profesionales o simplemente de promover la docencia o difusión de sus actividades en forma de cursos y programas académicos. Más aún, si las tareas del instituto deben estar a cargo de profesionales en las diversas áreas de la acción patrimonial debe consi-

derarse como parte de su función hacer del patrimonio un instrumento de educación y desarrollo de las comunidades a las que busca fortalecer en su identidad y autovaloración.

Nos hemos circunscrito a siete puntos problemáticos en la iniciativa de Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación. Los puntos señalados nos permiten concluir lo limitado y faltos de coherencia de los artículos del mencionado ordenamiento legal y de la necesidad de ampliar la discusión en éstos y varios otros temas. Tal parece que el paso que se quería dar sólo serviría para dar pasos atrás en la defensa y preservación del patrimonio y que más valdría reiniciar el camino y pensar de otro modo la construcción de una ley, que no por necesaria y urgente pueda ser acometida con superficialidad y ligereza.

Bibliografía

- BARTRA, ROGER
1993 “Oficio mexicano: miserias y esplendores de la cultura”, en *Oficio Mexicano*, Grijalbo 31, México.
- CRUCES, FRANCISCO
1998 “Problemas en torno a la restitución del patrimonio. Una visión desde la antropología”, en *Alteridades* VIII, núm. 16, pp. 75-84.
- FERNÁNDEZ PRADO, EMILIO
1991 *La política cultural*, Trea, Gijón.
- GARCÍA CANCLINI, NÉSTOR, ED.
1987 *Políticas culturales en América Latina*, Grijalbo, México.
1997 “El patrimonio cultural de México y la construcción imaginaria de lo nacional”, en Enrique Florescano, coord., *El patrimonio nacional de México*, tomo I, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/Fondo de Cultura Económica, México.
- OLIVÉ, JULIO CÉSAR Y BOLFY COTTOM
1995 *INAH, una historia*, vol. II, Instituto Nacional de Antropología e Historia, México.
1997 *Leyes estatales en materia del patrimonio cultural*, Instituto Nacional de Antropología e Historia/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México.
- PRATS, LORENÇ
1997 *Antropología y patrimonio*, Ariel, Barcelona.
- UNESCO
1996 *Correo de la UNESCO*, México.