

8. Organización administrativa pública en materia de arqueología.

Introducción.

La Administración Pública en Arqueología.

1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 2. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976).
 3. El Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública (*Diario Oficial*, 1973).
 4. El Instituto Nacional de Antropología e Historia.
 5. La Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas (*Diario Oficial*, 1972).
 6. El Centro de Investigaciones Superiores del INAH (1973).
 7. Dos Acuerdos Presidenciales (1977).
- Conclusiones.

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA PÚBLICA EN MATERIA DE ARQUEOLOGÍA

*Jorge Olivera Toro**

INTRODUCCIÓN

PARA QUE un Estado pueda funcionar en forma satisfactoria, debe poseer una estructura que disponga con claridad la distribución de funciones y deberes entre sus órganos y asegure la máxima delegación de facultades que éstos puedan recibir y que correspondan a su competencia y responsabilidad. De esa manera una deficiente disposición de estructura orgánica dificulta la actuación del funcionario, y por eso sus problemas trascienden favorable o desfavorablemente a la vida de la sociedad y al progreso colectivo.

Así, la función estatal administrativa se realiza precisamente por medio de una organización compleja donde concurren sujetos físicos, personas jurídicas, centros y órganos que, a través de una ordenada coordinación, realizan el proceso administrativo. En esas condiciones, la administración se presenta como un aparato en donde diversas piezas se ordenan para mantenerse como Institución y poder realizar actividades en beneficio de los administrados, a efecto de constituir un instrumento de actuación del poder público en la sociedad moderna.

* Suprema Corte de Justicia.

“Evidentemente, la administración no opera en el vacío, es preciso crear el instrumento organizativo acorde con la naturaleza y alcance de los programas y es, por lo tanto, necesario diseñar al tipo estructural más adecuado para el desarrollo normal del trabajo organizado.”

Por otra parte, “si analizamos las ideas básicas sobre las que se fundan los principios de organización, descubrimos dos grandes sectores de principios distintos: el puramente racionalista y el humano. Esto ha hecho que la balanza se inclinara, según el tratadista, a uno u otro lado, ignorando a veces, por definición, el otro. Este es el caso de Dickson y Mayo, que sostienen que la organización no tiene sentido sin las personas, que son las que influyen efectivamente en los resultados de cualquier ente administrativo.

La tendencia actual trata de enfocar el problema sobre la base de un criterio, en el que sean compaginables ambas concepciones e indudablemente la balanza quedará en su justo fiel al demostrar que organización y aspecto humano no son dos posturas que se excluyen mutuamente, sino, por el contrario, que se complementan. Así, Mooney dice: “cooperación, integración, funcionamiento conjunto, son expresiones que hacen referencia a ambos aspectos de la organización, formal y humano, y que muestran la imposibilidad de separarlos. Hemos de tener presente que las organizaciones son creaciones humanas y que, por lo tanto, lo que de formal hay en ellas debe asentarse en fundamentos psicológicos”.

Independiente de lo anterior, consideramos a la administración, como una pluralidad de conjuntos institucionales, ligados íntimamente. Esos elementos que caracterizan a la estructura administrativa determinan, en gran medida, su funcionamiento y eficacia.

Al respecto, por estructura comprendemos la disposición de partes que constituyen un todo. La palabra deriva del verbo *struere*, construir; tiene un contenido arquitectónico, pero implica la noción de un sistema ligado de interacción, en que sus elementos tienen una colocación respectiva en el conjunto. Al analizar esta estructura se descubren las líneas de división de ese cuerpo y las ar-

ARQUEOLOGÍA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 115

ticulaciones de sus diversos componentes, que está ligados unos a otros por definición, sin lo cual no constituirían un conjunto, un todo, una unidad, pero que son, no obstante, distintos e individualizables.

La estructura es algo más que la simple organización. La organización parece implicar la acción de un agente externo sobre otro; en cambio, la estructura implica relaciones de los componentes. Sin embargo, los términos estructura, forma y, sobre todo, organización, se emplean como sinónimos en la comprensión del aparato administrativo. Forma, como contornos que separan al todo de los objetos adyacentes, que lo individualizan respecto a ellos, y así se usa el vocablo formas interiores, como partes de un todo. Organización, en tanto se designe a un conjunto de partes diferentes que cooperan. El término estructura se utiliza en temas políticos, sociales y económicos, en periódicos y en ensayos; el plural, en sentido eufórico y solemne, por ejemplo: estructuras sociales.

La administración pública en arqueología

En el tema de que tratamos, México no cuenta con una estructura administrativa de claros perfiles y se enreda en un complicado sistema que lo ata en vericuetos competenciales y se olvida del factor humano que en el caso está preñado de profundo profesionalismo. Veamos las disposiciones más importantes:

1. *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en su artículo 90 establece: "Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de Secretarías que establezca el Congreso por una Ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría".

2. *La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (1976) tiene entre otras disposiciones las siguientes:

Artículo 1o. La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría

ría General de la República integran la administración pública centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

Artículo 20. En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la administración pública centralizada:

- I. Secretaría de Estado, y
- II. Departamentos Administrativos.

Artículo 14. Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.

Artículo 18. En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias.

Artículo 26. Para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará de las siguientes dependencias:

-
-
- Secretaría de Educación Pública.

Artículo 38. A la Secretaría de Educación Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

-
- XVIII. Formular el catálogo del patrimonio histórico nacional;
- XIX. Formular y manejar el catálogo de los monumentos nacionales;

ARQUEOLOGÍA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 117

XX. Organizar, sostener y administrar museos históricos, arqueológicos y artísticos, pinacotecas y galerías, a efecto de cuidar la integridad, mantenimiento y conservación de tesoros históricos y artísticos del patrimonio cultural del país;

XXI. Proteger los monumentos arqueológicos, los objetos históricos y artísticos, las ruinas prehispánicas y coloniales, y los lugares históricos o de interés por su belleza natural;

3. *El Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública (Diario Oficial de 30 de agosto de 1973)*, que no ha sido reformado, establece en su artículo 10 que, al frente de la Subsecretaría de Cultura Popular y Educación Extraescolar habrá un Subsecretario que tendrá, entre otras, la atribución de coordinar y supervisar las actividades de los Institutos Nacionales de Antropología e Historia y de Bellas Artes y Literatura.

4. *El Instituto Nacional de Antropología e Historia*, a que se refiere el Reglamento anterior, se encuentra regulado por una Ley Orgánica publicada en el *Diario Oficial* desde el 3 de febrero de 1939 y que dispone entre otras cosas:

Artículo 10. Se crea el Instituto Nacional de Antropología e Historia, con personalidad jurídica propia y dependiente de la Secretaría de Educación Pública.

Artículo 20. El Instituto Nacional de Antropología e Historia desempeñará las funciones siguientes:

I. Exploración de las zonas arqueológicas del país.

II. Vigilancia, conservación y restauración de monumentos arqueológicos, históricos y artísticos de la República, así como de los objetos que en dichos monumentos se encuentran.

III. Investigaciones científicas y artísticas que interesen a la Arqueología e Historia de México, antropológicas y etnográficas, principalmente de la población indígena del país.

IV. Publicación de obras relacionadas con las materias expuestas en las fracciones que anteceden.

V. Las demás que las Leyes de la República le confieren.

Artículo 6o. Formarán parte del Instituto, como sus dependencias, el Museo Nacional de Antropología, Historia y Etnología, la Dirección de Monumentos Prehispánicos y la Dirección de Monumentos Coloniales.

Artículo 7o. El Instituto se dividirá en los departamentos que el reglamento establezca para el mejor desempeño de sus funciones.

Artículo 8o. El mismo Instituto estará a cargo de un Director nombrado y removido libremente por el Secretario de Educación Pública.

Artículo 9o. Los Jefes de los Departamentos en que se divida el Instituto y todo el personal técnico o de conocimientos especiales que el mismo Instituto requiera, serán nombrados también y removidos libremente por el Secretario de Educación Pública.

Artículo 11. El Director, los jefes de los departamentos y el personal técnico del Instituto, constituirán el Consejo del mismo, que será presidido por el Director.

Artículo 14. El Secretario de Educación Pública orientará las investigaciones que emprenda el Instituto.

Artículo 18. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con la de Educación Pública, cuidará de asignar anualmente, en el Presupuesto de Egresos de la Federación, la cantidad que permita el estado del Erario Público, procurando que no sea menor que la que se señala en el Presupuesto de Egresos en vigor durante el presente año al Departamento de Monumentos Artísticos, Arqueológicos e Históricos de la Secretaría de Educación Pública.

Artículo 20. Los sueldos de los funcionarios y empleados del Instituto, serán los que señale anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Hasta aquí la organización administrativa antes descrita, es confusa y obsoleta, ya que es necesario desenredar el ovillo, a efecto de saber si es directa o no la intervención estatal en la materia, o bien, si un organismo que parece que exorbita de la administración central y creado al efecto con personalidad jurídica propia, que maneja bienes nacionales, que administra fondos y tiene presupuesto federal, es el monopolístico depositario del patri-

ARQUEOLOGÍA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 119

monio arqueológico. Es obsoleta por inadecuarse a los avances científicos en la materia; en ella no ha penetrado la reforma administrativa para ordenar adecuadamente sus piezas administrativas y darles perfiles idóneos, coordinación con otros organismos con los cuales debe tener íntima relación y funcionalidad con legitimidad.

5. Por ello, la *Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas* publicada en el *Diario Oficial* de 6 de mayo de 1972, suplió las deficiencias y tuvo que disponer:

Artículo 20. Es de utilidad pública, la investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos y de las zonas de monumentos.

La Secretaría de Educación Pública, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Instituto Nacional de Bellas Artes y los demás institutos culturales del país, en coordinación con las autoridades estatales, municipales y los particulares, realizarán campañas permanentes para fomentar el conocimiento y respeto a los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos.

El Instituto Nacional de Antropología e Historia y el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, de acuerdo con lo que establezca el reglamento de esta Ley, 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.

Artículo 30. La aplicación de la ley corresponde a:

- I. El Presidente de la República;
- II. El Secretario de Educación Pública;
- III. El Secretario del Patrimonio Nacional;
- IV. El Instituto Nacional de Antropología e Historia;
- V. El Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, y
- VI. Las demás autoridades y dependencias federales, en los casos de su competencia.

Artículo 40. Las autoridades de los Estados, Territorios y Municipios tendrán, en la aplicación de la Ley, la intervención que la misma y su Reglamento señalen.

Artículo 90. El Instituto competente proporcionará asesoría profesional en la conservación y restauración de los bienes inmuebles declarados monumentos.

El Reglamento de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas le da intervención a los particulares y señala:

Artículo 1. El Instituto competente organizará o autorizará asociaciones civiles, juntas vecinales o uniones de campesinos, que tendrán por objeto:

I. Auxiliar a las autoridades federales en el cuidado o preservación de zona o monumento determinado;

II. Efectuar una labor educativa entre los miembros de la comunidad, sobre la importancia de la conservación y acrecentamiento del patrimonio cultural de la nación;

III. Promover la visita del público a la correspondiente zona o monumento;

IV. Hacer del conocimiento de las autoridades cualquier exploración, obra o actividad que no esté autorizada por el Instituto respectivo; y

V. Realizar las actividades afines a las anteriores que autorice el Instituto competente.

Artículo 10. 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.

Artículo 14. La competencia de los Poderes Federales, dentro de las zonas de monumentos se limitará a la protección, conservación, restauración y recuperación de éstas.

Es oírto que el sistema de la Ley citada y su Reglamento presenta objeciones, pero también tenemos que reseñar ventajas:

- a) Crea una legislación especial, con leyes, reglamentos, circulares, órdenes administrativas, etcétera.
- b) Protege el material arqueológico, fundamentalmente en el tráfico ilegal de piezas.

ARQUEOLOGÍA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 121

- c) Establece financiamiento de los trabajos arqueológicos.
- d) Permite el control de los organismos oficiales de investigación, y
- e) Provoca, en las autoridades competentes, la conciencia de la responsabilidad histórica que les corresponde, como factores para la conservación del patrimonio cultural.

6. Por Decreto de 19 de septiembre de 1973, se creó el *Centro de Investigaciones Superiores del Instituto Nacional de Antropología e Historia* como organismo descentralizado del Estado, de interés público, con personalidad jurídica, patrimonio propio y domicilio en la ciudad de México, cuyo objeto es fomentar la investigación científica en el campo de la Antropología y la Historia; formar especialistas en la investigación científica; difundir el resultado de sus investigaciones y otras actividades análogas. Sus órganos de gobierno son: la Junta Directiva y el Director, contando con un órgano auxiliar denominado Consejo Técnico Consultivo.

El patrimonio del Centro se integra substancialmente por el subsidio del Gobierno Federal; el Presidente de la Junta Directiva es el Secretario de Educación Pública. El Director podrá ser nombrado y removido por el Titular de la mencionada dependencia del Ejecutivo Federal. Los trabajadores del Centro se rigen por las leyes burocráticas federales.

7. Últimamente (31 de octubre de 1977) se dictaron dos *Acuerdos Presidenciales* para que los museos nacionales y regionales así como los monumentos arqueológicos e históricos y las zonas de monumentos arqueológicos, dependientes del Instituto Nacional de Antropología e Historia, no sean utilizados por ninguna persona física o moral, entidad federal, estatal o municipal con fines ajenos a su objeto o naturaleza.

Igualmente se dispuso que se creara una Comisión Intersecretarial con el fin de coordinar las actividades de las Secretarías de Estado y demás entidades o dependencias a las que la legislación confiere la investigación, protección, conservación y restauración de los valores ar-

queológicos, históricos y artísticos que forman parte del patrimonio cultural del país, así como las que tienen atribuidas funciones relacionadas en forma directa con las anteriores; asimismo que dicha Comisión Intersecretarial se integre con una representación de las siguientes Secretarías: de Educación Pública, de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, de Turismo, y de Hacienda y Crédito Público, así como con sendas representaciones del Instituto Nacional de Antropología e Historia y del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura. La Comisión estará presidida por el representante de la Secretaría de Educación Pública.

CONCLUSIONES

De todo lo anterior podemos concluir que la organización administrativa vigente en materia arqueológica obedece a diversas vertientes derivadas de distintas imágenes sobre esa ciencia. Esas imágenes han creado estereotipos que han conformado el complicado sistema administrativo, estereotipos que es necesario borrar para siempre y dar la verdadera tonalidad científica que requiere la arqueología; de lo contrario seguiremos hundidos en profundas confusiones.

Así, el estereotipo popular supone que la arqueología es una bola de cristal que sirve para descubrir el pasado presentando a la admiración pública piezas que constituyan restos históricos; o bien, debidamente novelados, es la búsqueda de restos espaciales de entes intergalácticos y relaciones cósmicas.

La misma ciencia ha producido el estereotipo de una búsqueda de objetos estéticos y el consiguiente registro y conservación del material arqueológico.

Se aúna a ello la conformación oficial que concibe una disciplina encargada de la conservación del patrimonio cultural, como material científico, herencia "nacional" histórica y artística. En virtud del estereotipo oficial se in-

ARQUEOLOGÍA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 123

crementa un hondo espíritu nacionalista que nos hace superiores en nuestro pasado a cualquier pueblo; se realizan investigaciones, se descubren zonas monumentales, se restauran con mucha imaginación personal piezas y monumentos y se impulsa al turismo como fuente de captación de divisas, aspecto éste nunca visto en épocas pretéritas.

Su concepción debe resultar menos dramática, más sencilla y vivificante. Explicar los cambios sociales ocurridos en el pasado y descubrir las leyes de la dinámica cultural, que permitan comprender el material arqueológico y establecer conexiones, similitudes y diferencias en los grupos humanos, resultado de procesos iniciados en el pasado, así como la protección y conservación del patrimonio cultural y la difusión de conocimientos históricos y artísticos.

Un sistema administrativo adecuado a esas funciones, que obtenga los ingresos públicos necesarios y se canalicen debidamente, es la solución al problema de una administración pública en materia de arqueología.

Esa organización administrativa deberá establecer una eficaz coordinación con los Estados, Municipios y particulares, sobre la base de unidad estructural y de criterio. Al formular la estructura administrativa en la materia debe tomarse en cuenta que toda aventura humana está llena de implicaciones políticas, económica y sociales.

Debe pensarse en que a la función administrativa en materia de arqueología concurren sujetos físicos (aspecto humano de la organización) que tienen un alto índice profesional y que la tarea de dirección, administración y actuación no puede ni debe ser empírica.