

## EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN EN EL MANEJO DE SITIOS PATRIMONIALES

*Noguera, Nahúm et al.*

*Dirección de Operación de Sitios-INAH, México*

A continuación se hace una reseña de las experiencias y propuestas de la Dirección de Operación de Sitios (DOS) del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), en relación con el proceso de planeación en el manejo de zonas arqueológicas, museos, sitios y monumentos históricos.

### ANTECEDENTES

Como inicio es pertinente mencionar que en 1994 se conformó la ahora Dirección de Operación de Sitios, antes llamada Dirección de Seguimiento de Operación y Servicios en Zonas Arqueológicas y oficialmente Dirección de Seguimiento de Operación y Servicios en Sitios Monumentales.

En sus primeros años el área desarrolló y ejecutó diversas propuestas de señalización e identificación de necesidades de servicios en zonas arqueológicas. Sin embargo, no fué hasta el año de 1997 cuando se dió inicio al Proyecto de Planes de Manejo, que tuvo como primeras y controversiales acciones la integración de las propuestas de planes de manejo de las zonas arqueológicas de Monte Albán y de Palenque, ahora en ejecución, además de los diagnósticos operativos de las zonas arqueológicas de Bonampak, Chis. y Cuertlajuchitlán, Gro.

Con estas actividades la DOS comenzó un proceso de revisión, composición y formalización de propuestas de Planes de Manejo, pasando por diversos momentos críticos, aunque ricos en experiencias.

En sentido estricto, la finalidad de la Dirección era y es llegar a propuestas para conservar de manera integral y sustentable el patrimonio cultural bajo custodia del INAH, a través de planificar las acciones que se realizan en los sitios, abarcando desde la investigación y la conservación, hasta aquellos aspectos relacionados con la educación, la difusión, los servicios e infraestructura y la administración. El argumento subyacente es que con lo anterior, además de conservar el sitio, se revalorizarían su significado cultural y su relación con el entorno natural y social.

También la Dirección tiene entre sus metas el plantear directrices para coordinar las acciones entre los distintos grupos que se vinculan con los sitios patrimoniales y establecer líneas de cooperación con instituciones federales, estatales, municipales, universidades y diversos prestadores de servicios.

Sin embargo, para quien conoce al INAH, la tarea más difícil de la DOS es, con sus loables excepciones, gestionar y concertar la participación de las propias áreas del Instituto para integrar, evaluar y dar seguimiento a las propuestas de Planes de Manejo, ya sean elaboradas por la Dirección o presentadas por otras instancias, internas o externas.

## LAS EXPERIENCIAS

A continuación se enuncian, sin afán de descrédito, una serie de experiencias y dinámicas a las que el área se ha enfrentado durante su gestión. Vale decir que aunque mucho de lo que se expondrá no perfila necesariamente un panorama halagador, en esencia conforma un proceso de crecimiento y enriquecimiento que ha permitido que la Dirección presente como parte final de esta ponencia su perspectiva en el proceso de planificación para sitios patrimoniales.

Una primera contradicción, para curarse en salud, es que la creación de esta Dirección no estuvo sustentada en la lógica de la conservación integral y usos sustentables que tanto enfatizan los Planes de Manejo que aquí se integran. Claro que para ello hay una razón, la verdad es que no se tenía muy claro de qué se trataba, por lo que parte del trabajo se confinó a dotar de señales a las Zonas Arqueológicas.

Pero esta labor no representa en ningún sentido desmerecimiento, por el contrario y pese a diversas críticas, mediante esta actividad se logró palpar la necesidad de plantear de manera integral la optimización de la operación y conservación de las zonas arqueológicas.

Quizá una de las principales causas que limita la tan anhelada concertación y participación de diversas instancias en el proceso de planificación es el desconocimiento de sus objetivos, estructura, contenidos y mecanismos de ejecución, sin omitir la discrepancia en el uso de conceptos. Afortunadamente, gracias a la experiencia, se descubrió que este desconocimiento no se confina a la incipiente e ignota DOS, sino que resultó ser compartido por muchas otras instancias.

Otros obstáculos para la constitución de los Planes de Manejo fueron el menosprecio a su instrumentación y la incredulidad de sus alcances como herramienta para la conservación. Obviamente, la solución a este problema debería haber sido una especie de campaña informativa y sensibilización, en especial al interior del INAH, sin embargo a la fecha, salvo en reuniones como la presente, falta mucho por realizar.

Un aspecto curioso que se presenta, sin ser característico del INAH, es una pugna entre instituciones e individuos por demostrar quien es la autoridad en la planificación para el manejo de sitios patrimoniales. En este caso la DOS, por el momento, no aspira a tanto, pues entre otras cosas debe refrendar su espacio y oficializar su constitución, funciones y responsabilidades al interior del INAH. Pero mientras esto se consolida se ha generado una inadecuada coordinación y falta de colaboración entre algunas áreas no sólo del Instituto, con las consecuentes dificultades en la integración, formalización y ejecución de las propuestas de Planes de Manejo.

O sea que también al exterior del INAH falta informar o concientizar sobre las acciones del INAH en torno a la planeación para el manejo del Patrimonio Cultural.

No obstante, todo lo dicho hasta aquí pasa a un segundo término del listado de problemáticas si se considera que en los tres y medio años de constituida la Dirección, se han tenido que conformar cuatro diferentes equipos de investigación, con cinco directivos diferentes. Esto conlleva a que se presenten carencias en la continuidad, no sólo de las propuestas metodológicas y acciones operativas, sino de la formación e incorporación de profesionales en el área de manejo, con el consecuente desperdicio de la inversión de tiempo y recursos en el aprendizaje o capacitación de personal. En el caso de México esto es en especial preocupante, pues no existe un ámbito escolarizado, salvo algún diplomado o intento de posgrado, donde se capacite profesionalmente en estos ámbitos.

Como últimos aspectos a los que se ha enfrentado la DOS en su breve experiencia, no se pueden dejar de señalar:

1. La falta de consenso en la jerarquización y definición de que sitios son prioritarios para elaborar un Plan de Manejo, se trate de museos, zonas arqueológicas, monumentos y centros históricos o del frecuentemente olvidado patrimonio cultural subacuático. De hecho, casi siempre se imponen los compromisos y tiempos institucionales o políticos al desarrollo de programas de trabajo planeados. O sea que falta una planeación para la planeación.
2. La falta de recursos y de tiempo real para desarrollar un proceso de planificación integral, que abarque desde la selección de un caso de análisis hasta su seguimiento y evaluación.
3. La no tan aparente discordancia entre las perspectivas del ámbito administrativo y el sustantivo, en relación con la conservación, usos y operación de los bienes patrimoniales culturales.

## **EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN**

Después de la anterior relación de hechos, es justo reiterar que como resultado de todo lo descrito, la DOS pudo replantear algunas de sus acciones, procedimientos y líneas de trabajo. Es más, para levantar el ánimo o para terminar con él, a continuación se presenta su propuesta de proceso de planificación.

En primer lugar se señalan como principios la conservación integral y el uso sustentable del patrimonio cultural, definido este último como constituyente de un proceso mayor que lo condiciona y da sustento. Por ello, se pone a consideración que lo que en realidad se pretende con cualquier planificación es la conservación y el uso sustentable de un sistema patrimonial.

En el proceso de planificación se establecen los lineamientos y las acciones generales para asegurar la conservación integral y el significado cultural de un sitio en relación con los usos, valoraciones y apreciaciones de las generaciones presentes y futuras. También en él se precisan los instrumentos rectores que vinculan el apoyo y la participación efectiva de la sociedad civil, de los sectores de gobierno, así como de las diferentes instancias involucradas en su operación.

Esto permitirá lograr una mayor vinculación y compromiso de dichas instancias con la conservación del patrimonio, además de generar condiciones capaces de responder, en cierta medida, a las demandas sociales, políticas y económicas que se presentan.

Desde esta perspectiva, la planificación para el manejo de sitios abiertos al público y bajo custodia del INAH, implica dos condiciones básicas:

1. Implementar nuevas acciones para procurar una mejor articulación entre las áreas del Instituto que se vinculan con la operación de los sitios.
2. Concertar la participación y corresponsabilidad de los gobiernos, instituciones y la sociedad civil, en la conservación, usos y operación de sitios patrimoniales, con respeto a los ámbitos de competencia.

A continuación se enuncian, de manera sucinta, las etapas que para la DOS dan estructura y definen un proceso de planificación:

1. Caso de Estudio. Selección y justificación del por qué se elabora el plan de manejo de un sitio específico.
2. Equipo de Investigación. La integración del equipo de investigación con la participación de los sectores que tienen intereses y se vinculan en la operación del sitio e influyen en su preservación o en el desarrollo socioeconómico local. También se deben incluir especialistas con conocimiento y experiencia para alcanzar una planificación interdisciplinaria y multisectorial.
3. Análisis y Diagnóstico Operativo. Investigación de gabinete y campo, de igual forma con la participación de diferentes sectores, en especial con los responsables directos de operación. Parte fundamental de esta etapa es conciliar los intereses de los sectores que participan en la operación, buscando un mayor compromiso con la conservación y adecuada operación del sitio, a través de destacar los usos y valoraciones sociales que se tienen del patrimonio en cuestión.
4. Propuestas de Plan de Manejo y Esquema de Operación. Definición de proyectos y actividades por áreas funcionales o programas operativos, no por espacios, como generalmente se acostumbra. Esto implica tener una programación de actividades que permita optimizar los recursos financieros, materiales y humanos, con atención a los problemas prioritarios, así como en la gestión a corto y largo plazo, para afrontar de manera efectiva y permanente los problemas operativos en relación con la conservación, la investigación, la difusión, la promoción, la educación y la administración, con la consecuente habilitación de espacios con criterios conservacionistas y no exclusivamente para fines turísticos.
5. Evaluación. Ésta se debe hacer por ámbitos de competencia, al interior y al exterior del Instituto. A la fecha se tiene un mecanismo informal de evaluación al interior del INAH. Éste consiste en comunicados escritos a través de sesiones de evaluación para el intercambio, enriquecimiento y modificación de la información, vertida en las propuestas de Planes de Manejo.
6. Validación, Formalización y Publicación. Se requiere que las áreas o instancias involucradas, por jurisdicción, expidan los documentos de aprobación al Plan de Manejo (puede presentarse en un Formato de Aprobación que se integre en el Plan) para poder hacer su presentación. Este consenso cuando menos debe abarcar a las Coordinaciones del INAH competentes. En la actualidad la DOS hizo una propuesta para constituir, con diferentes áreas del Instituto, una Comisión para la Integración de Planes de Manejo del Instituto Nacional de Antropología e Historia. Se pretende que esta Comisión respalde formalmente todo el proceso

- de planificación e incluso emita el veredicto de aprobación del Plan de Manejo, que ratificará la Dirección General del Instituto.
7. Ejecución, Seguimiento y Evaluación. En esencia estos pasos se efectúan a partir del Esquema de Operación, donde se incluyen convenios, acuerdos y compromisos diversos para la ejecución de los programas y proyectos del plan. También se establecen unidades, metas e indicadores del desempeño.
  8. Conformación de Historiales Operativos.

Así mismo, se presentan de manera esquemática la estructura de un Plan de Manejo:

1. Información General
2. Significado Cultural
  - Valores
  - Definición de las políticas del Plan
3. Diagnóstico
4. Programas y Proyectos:
  - Investigación
  - Conservación
  - Educación-Difusión
  - Servicios
5. Gestión, Administración y Protección Legal

En relación con el Esquema de Operación o Estrategia de Ejecución se propone que a partir de la contextualización de la realidad operativa, se demarquen las directrices generales de gestión, concertación, socialización y reapropiación de los postulados del Plan de Manejo por parte de los actores sociales que se vinculan con la operación de un sitio.

Una condición deseable sería que desde el inicio del proceso de planeación se tenga una participación efectiva de todas las instancias que se involucran en la conservación, operación y usos del sitio, para que con base en ello se precise o determine la viabilidad operativa y los mecanismos de ejecución, seguimiento y evaluación de sus programas y proyectos. No obstante esta condición no siempre se gesta o queda implícita, por lo que es necesario plantearla, explicitarla y formalizarla como una atención a los futuros responsables operativos

De tal forma que los motivos o razones que sustentan la pertinencia e importancia de desarrollar y explicitar siempre el Esquema de Operación para el Plan de Manejo de un sitio son, en orden causal, los siguientes:

1. En el Plan se norman, promueven y orientan las acciones operativas, sin embargo, esto no es suficiente para gestar las condiciones de ejecución deseadas en la realidad.
2. La socialización, reapropiación y/o reorientación no es inherente a los postulados del Plan, pero de lograr esta participación se permitirá dar inicio a un proceso de identificación y correspondencia entre la realidad y las propuestas de manejo.
3. Al tener una estrategia de gestión para la participación efectiva, reflexiva, crítica y propositiva de las instancias involucradas en la operación de un sitio, se reducirán los planteamientos parciales, poco efectivos y deficientes.

El argumento implícito al considerar estos tres aspectos o condiciones es que en consecuencia:

1. Se evitaría el intentar ejecutar e invertir en propuestas poco viables, deficientes o que puedan generar conflictos y tensiones entre los actores sociales que se vinculan con la conservación y usos del sitio en cuestión.
2. Se tendría una perspectiva integral de las acciones o proyectos prioritarios que permitan dar inicio a la ejecución del Plan de Manejo.
3. Se obtendría una retroalimentación del proceso de planificación para actualizarlo y adecuarlo con base en la dinámica operativa real de un sitio.

Así, el proceso metodológico que se propone para definir una estrategia de ejecución o Esquema de Operación del Plan de Manejo es el siguiente:

1. El Contexto de Manejo. En él se identifican el entorno social, el natural y el espacio de infraestructuras que demarcan las condiciones operativas, por medio de las cuales se hace un análisis de la viabilidad de ejecución de las propuestas del Plan de Manejo, en términos de su pertinencia, voluntad y beneficios.
2. La Determinación de Proyectos Prioritarios. Una vez identificado el contexto de manejo se deben priorizar los proyectos, con la participación de las instancias involucradas en la operación del sitio. Esta acción debe determinar las actividades o carencias que de no atenderse en el corto plazo afectarán la conservación e imagen de los bienes patrimoniales y generarán un detrimento en la calidad operativa. Cabe destacar que la puesta en marcha de los proyectos prioritarios no detiene la continuidad, con alguna reorientación, de otras actividades operativas.
3. Los Mecanismos de Ejecución. Implican dos grandes ámbitos:
  - La propuesta de instrumentos legales.
  - La descripción del proceso de ejecución del programa y/o proyecto.
4. Los Mecanismo de Seguimiento y Evaluación. El seguimiento y evaluación garantizan la adecuada aplicación de las acciones de acuerdo con las metas propuestas, el impacto de los proyectos en el entorno social y natural. También a través de ellos se retroalimenta y enriquece el proceso de planificación, incluso con nuevos proyectos, de tal manera que las metas y los mecanismos de ejecución se reorienten para incidir positivamente en la conservación integral y usos sostenibles del patrimonio cultural.

El seguimiento y evaluación deben basarse en unidades de medida del avance de las acciones programadas en los proyectos ejecutivos. Estas unidades deben establecerse, en el caso del INAH, a través de:

- La firma de Acuerdos de Desempeño entre la Secretaría Administrativa y el Centro de trabajo o responsable operativo del Sitio Patrimonial, con los respectivos indicadores, metas, términos y condiciones de evaluación y control.
- El formato Indicador Estratégico del Acuerdo de Desempeño.
- Los formatos ARDT y PROMAP.
- Los informes anuales.
- El Historial Operativo del Plan de Manejo, que a su vez incluye los historiales operativos de cada Programa con sus respectivos Proyectos.

Las instancias responsables en la ejecución del Proyecto deben proponer y consensuar las actividades programadas, sus resultados, los productos, las unidades de medida, las metas programadas y los indicadores, con base en los objetivos y las acciones del Proyecto.

Todos éstos instrumentos permitirán determinar de manera general la eficacia, eficiencia, calidad y beneficios de la instrumentación del Plan de Manejo, no sólo en términos de los servicios y optimización de los recursos, sino en lo sustantivo que es la conservación integral y uso sustentable del patrimonio cultural.

Por último, en el proceso de planificación se tuvieron como sustento metodológico las propuestas, experiencias y planteamientos hechos por diversas instancias, entre las que están:

- El Servicio de Parques Nacionales de los Estados Unidos (NPS).El Instituto Nacional de Ecología (SEMARNAP-INE).
- El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP).
- Los Planes Nacionales de Desarrollo.
- La propuesta Museológica.
- La experiencia de investigación de la Coordinación Nacional de Restauración del Patrimonio Cultural (CNRPC).
- El Instituto Getty de Conservación (GCI).
- El Centro Internacional de Estudios para la Conservación y la Restauración de Bienes Culturales (ICCROM).
- El Centro Internacional para la Construcción de la Tierra (CRATerre-EAG).

No obstante, es importante mencionar que la metodología de planificación está y debe estar sujeta a una continua evaluación y replanteamiento, resultado de las diversas experiencias acumuladas en los procesos de análisis y ejecución.

## **AVANCES**

### **En Ejecución**

Integración de los Planes de Manejo de:

- a) Zona Arqueológica de Monte Albán, Oaxaca.
- b) Jardín Etnobotánico y Museo de Medicina Tradicional y Herbolaria, Morelos.
- c) Zona Arqueológica de Palenque, Chiapas (con extensión administrativa a Bonampak y Yaxchilan).

### **En Proceso**

- Conformación del Plan de Manejo para el Museo Nacional de Historia y la Galería de Historia.

- Evaluación institucional para formalizar, ya con algunas aprobaciones, los Planes de Manejo de:
  - a) Zona Arqueológica de Xochicalco, Morelos.
  - b) Zona Arqueológica de Tlatelolco, Distrito Federal.
  - c) Complejo Arqueológico de Cacaxtla/Xochitécatl, Tlaxcala.
- Apoyo a la zona arqueológica de la Sierra de San Francisco, Baja California Sur (en este caso el área no conformó el Plan de Manejo).
- Apoyo para la integración de los Documentos Base de Planes de Manejo para:
  - a) Zona Arqueológica de Tajín, Veracruz.
  - b) Zona Arqueológica de Cuicuilco, Distrito Federal.
  - c) Centro Comunitario Culhuacán, Distrito Federal.
  - d) Museo de El Carmen, Distrito Federal.
- Evaluación de la propuesta del Plan de Manejo del Museo Nacional de Antropología.
- Evaluación de la propuesta de un Manual de Mantenimiento para la Zona Arqueológica de Teotihuacán, realizado por las áreas en cuestión.
- Propuesta para la constitución de una Comisión para la Integración de Planes de Manejo.
- Propuesta de Convenios Marcos de Colaboración Interinstitucional y Acuerdos de Desempeño para:
  - a) Complejo Arqueológico Cacaxtla-Xochitécatl
  - b) Zona Arqueológica de Tlatelolco
  - c) Zona Arqueológica de Xochicalco.
  - d) Museo Nacional de Historia y la Galería de Historia.
- Propuesta de Acuerdo de Colaboración para el Programa de Manejo de:
  - a) Monumentos Naturales y Zona Arqueológica de Yaxchilan, Chiapas.
  - b) Monumentos Naturales y Zona Arqueológica de Bonampak, Chiapas.
- Propuesta de estructura y contenidos mínimos para la conformación de una Página Electrónica (Página WEB) y de un Boletín de la DOS.

Sitios patrimoniales señalizados:

- 149 totalmente (96 Zonas Arqueológicas, 51 Monumentos Históricos, 1 Zona Paleontológica y 1 Jardín Etnobotánico).
- 3 parcialmente (2 Zonas Arqueológicas y un Museo).
- 8 con información procesada (4 Zonas Arqueológicas, 3 Monumentos Históricos y un Museo).
- 19 con señales producidas para su instalación (17 Zonas Arqueológicas y 2 Museos).
- 22 proyectados para el año 2001 (21 Zonas Arqueológicas y un jardín).