

# Análisis del Programa Nacional de Cultura 2007-2012



2  
26a-p 2009  
2  
rs

(09-13462)



09-13462

Coordinadores:  
Leticia Leal · Raúl Padilla · Mara Robles

# **Análisis del Programa Nacional de Cultura 2007-2012**

---

*Leticia Leal  
Raúl Padilla*

*Coordinadora: Mara Robles*



SECRETARÍA DEL H. CONGRESO  
MEXICO, D. F.  
0913462  
f. M. E.  
ter. 13/11/09  
no. 2009

Ej2

SL

BIBLIOTECA LEGISLATIVA  
INVENTARIO  
2008-2009

Primera Edición, Abril 2009  
Universidad de Guadalajara  
ISBN:

Introducción	7
--------------	---

## 1

**¿Qué son las políticas culturales?**

La política cultural está en otra parte	13
---	----

---

Nestor García Canclini

## 2

**El Programa Nacional de Cultura**

El aparato cultura decide mirarse a sí mismo Sobre el Programa Nacional de Cultura 2007-2012	29
---	----

---

Eduardo Nivón Bolán/ UAM-I

Industrias Culturales en el Programa Nacional de Cultura Comentarios Anticipados a su Publicación	47
--	----

---

Ernesto Piedras Feria

Notas sobre la negociación política de la cultura en la Cámara de Diputados. El caso del proceso presupuestal 2008	63
--	----

---

Ricardo Bautista García

El Programa Nacional de Cultura:  
de la transición a la reinvención.

103

---

Lourdes Arzpe

### 3

#### **Reflexiones culturales con miras al bicentenario**

1810 - 1910 - 2010:  
Conmemorar, revalorar y renovar  
nuestro proyecto colectivo de Nación

117

---

Enrique Florescano

## *Introducción*

¿Cuántas veces nos hemos preguntado el valor de la cultura en México? No me refiero estrictamente al valor que tiene, ni al bagaje cultural que pueda reunir nuestro territorio sino al valor que, mediante las acciones políticas, nuestros gobernantes confieren a la cultura.

Bagaje cultural hay mucho, actividades culturales, patrimonios culturales, México por sí sólo es un país de cultura pero, ¿qué ocurre cuando las personas que toman las decisiones en el país tienen intereses distintos? ¿qué sucede cuando la cultura pasa casi desapercibida en las propuestas políticas?

A través de este libro se busca despertar un debate, se busca alzar la voz y poner por escrito estas quejas o sugerencias que nos lleven a mejorar nuestras políticas culturales.

Pero ¿qué es una política cultural? Una política cultural busca preservar, conservar, crear y desarrollar la cultura a través de acciones realizadas por dependencias u organismos gubernamentales. Busca que todo esto se encuentre en una Ley, en un Programa, se encuentre pues, dentro de un marco legal.

## ¿Dónde están las políticas culturales en México?

En el Plan Nacional de Desarrollo, contenidas dentro del Programa Nacional de Cultura. Siendo éste la guía para llevar a cabo estas políticas, siendo el instructivo que el gobierno aprueba para desarrollar plenamente la cultura en nuestro país, es que se convierte en el objeto de estudio de este manuscrito.

El libro entre sus manos se encuentra dividido en tres bloques. En el primero, denominado ¿Qué son las políticas culturales?, Néstor García Canclini hila fino acerca de la evolución, los alcances y panoramas de las políticas culturales; y nos permite adentrarnos en la relación que existe entre cultura, economía, migración y justicia; a través de su texto titulado "La política cultural está en otra parte".

Tras esta interesante introducción al tema de las políticas culturales, entramos en materia en el bloque El Programa Nacional de Cultura.

En un primer acercamiento, Eduardo Nivón Bolán nos brinda las principales características de la programación cultural en México; aborda el contacto entre cultura y política; debate el papel económico de la cultura; y describe, por último, las novedades y las graves ausencias que existen en el Programa Nacional de Cultura.

Después nos encontramos con la visión económica en "Industrias Culturales en el Programa Nacional De Cultura: Comentarios Anticipados a su Publicación (Noviembre 2007)". Ernesto Piedras propone "Establecer la cultura como una prioridad nacional y fuerza política de construcción y desarrollo económico", además presenta el Marco Legal

e Institucional del Programa Nacional de Cultura e invita a crear un marco jurídico integral para el sector cultural.

Ricardo Bautista García pone sobre la mesa, a continuación, sus "Notas sobre la negociación política de la cultura en la Cámara de Diputados. El caso del proceso presupuestal 2008" un análisis sobre los presupuestos ejercidos por el sector cultura en los últimos años, sobre las variaciones del Producto Interno Bruto (PIB) en materia de cultura y propone una reestructura del sector, en la cual se fortalezca la defensa del patrimonio y se creen políticas efectivas.

Para finalizar con este bloque de análisis, Lourdes Arizpe, nos habla de la defensa de la esencia cultural, de una concepción de cultura como desarrollo humano sustentable, nos dice que existe una íntima relación entre la cultura, los niveles de vida y la competitividad económica; y afirma que debe existir, en México, una libertad cultural.

La lectura de estos textos nos ofrece un panorama sobre la posición de México, como gobierno, hacia la cultura. Nos posibilita conocer el presupuesto destinado a la cultura, las ganancias que ésta obtiene para el país, quiénes ejercen dicho presupuesto y de qué manera; así como también nos muestra el peso que le dan a la cultura los distintos partidos políticos.

El tercer bloque de nuestro libro, Reflexiones culturales con miras al bicentenario nos invita a recordar el pasado cultural de nuestro país, a estar concientes del presente y proyectar un mejor futuro. Enrique Florescano propone un proyecto cultural hispanoamericano, en el cual se descentralice la cultura en su discurso "1810-1920-2010: Conmemorar, revalorar y renovar nuestro proyecto colectivo de Nación".



A la fecha de la publicación de este Análisis del Programa Nacional de Cultura 2007-2012 –tan dilatado como la publicación de su objeto de estudio- se abre una nueva perspectiva con la nueva dirección de CONACULTA, de quien esperamos ofrezca oído a las interrogantes planteadas, las inquietudes expresadas en cada texto y que en el mejor de los casos, retome lo que de la lectura de esta compilación sea útil para elaborar propuestas, planes, programas, proyectos...en fin: Políticas Culturales.



# 1

## *¿Qué son las políticas culturales?*

---

## *La política cultural está en otra parte*

Néstor García Canclini <sup>1</sup>

En México hemos pasado de los debates sobre lo que debe hacerse en políticas culturales a las anécdotas periodísticas sobre espectáculos de corrupción o bibliotecas inundadas. Todo el primer año de la nueva gestión de CONACULTA pasó sin plan nacional de cultura. Esto aumenta el desconcierto de los investigadores universitarios que siempre hemos dudado si lo que estudiamos de la cultura puede servirle a la sociedad, y quizá a los políticos. Tal vez nos ayude pensar si estamos entendiendo qué es la política cultural o si estamos hablando de otra cosa. Creo que nos hemos venido equivocando, y desde ya quiero reconocer que un acontecimiento del último año —no sé si político o deportivo— me iluminó. Al final diré cuál es.

### **1**

En los últimos meses de 2003, cuando la Secretaría de Hacienda propuso suprimir del presupuesto para el año siguiente a IMCINE, el Centro de Capacitación Cinematográfica, los Estudios Churubusco, FONART y EDUCAL, escribí

<sup>1</sup> Profesor Distinguido de la Universidad Autónoma Metropolitana e Investigador Emérito del Sistema Nacional de Investigadores.

un artículo titulado “¿La mejor política cultural es la que no existe?”. Notaba que ese arrasamiento hacendario no surgía de un debate público entre quienes conocían estos campos culturales, ni de una evaluación sobre su potencialidad y deficiencias, sino de una iniciativa presupuestal. Recordaba que con las mismas excusas de austeridad y saneamiento financiero a lo largo de los años ochenta y noventa se eliminaron organismos públicos, como la distribuidora del Fondo de Cultura Económica y el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Danza Popular Mexicana; se anularon los precios preferenciales para el envío postal de libros, se vendieron más de 200 salas de cine, desaparecieron incentivos a la industria editorial e inventaron impuestos para los escritores, los libros y las revistas, por no hablar de la reducción de 12.5 por ciento del tiempo fiscal en televisión al 1.25 por ciento, que significó desperdiciar un espacio sin costo para difusión cultural, campañas de salud y educativas, aunque su uso más frecuente fuera publicidad gubernamental.

Para “justificar” esta política cultural que trata de desarrollarse no haciendo política o haciéndola desde lugares que no son la cultura, algunos mencionan el ejemplo de Estados Unidos: sin ministerio de cultura, ni injerencia gubernamental en los negocios privados, lograron tener la industria cultural más próspera del mundo. Sin embargo, los estudios sobre el cine no avalan esa afirmación.

El predominio mundial de las películas estadounidenses se consiguió gracias al desarrollo temprano de la industria cinematográfica en ese país, la acumulación de experiencias profesionales y el alto nivel técnico y conocimiento avanzado de los mercados. También influyó la sintonía de su producción con los géneros predilectos por los públicos de casi todo el mundo, o sea las “películas de acción” (thriller, aventuras,

espionaje). Pero no hubieran logrado su abrumadora expansión global sin la estructura semimonopólica en la distribución y en la exhibición dentro de Estados Unidos, que van imponiendo al resto del mundo. El gobierno estadounidense da exenciones impositivas a las 13 compañías de ese país que controlan el 96 por ciento de la distribución y proyección; coloca barreras a la entrada de filmes extranjeros y presiona a otros gobiernos, como ha ocurrido en México, para que desregulen la distribución y exhibición eliminando cuotas de pantalla y cualquier protección a la cinematografía nacional. Sólo así pueden explicarse las cifras de las investigaciones de Enrique Sánchez Ruiz en México y Toby Miller en Estados Unidos: en ese país, donde en los años sesenta del siglo XX circulaba un 10 por ciento de películas importadas, ahora todas las extranjeras no ocupan más que 0.75 por ciento del tiempo de pantalla. Porque el cine estadounidense es uno de los más subsidiados del mundo, esa sociedad tan multicultural es monolingüe en el cine y en gran parte del espectro mediático. Si casi 15 por ciento de la población (más de 40 millones) es hispanohablante, parece curioso que los "hispanos", que asisten en promedio a 9.9 películas anualmente, cifra mayor que la de espectadores anglo y afroamericanos, no puedan ver más que una o dos películas de España o América Latina en varios años. Los Ángeles, con 6.9 millones de hispanohablantes, dispone de sólo siete salas para cine en esta lengua, y Nueva York, con 3.8 millones de hablantes en español, no tiene ninguna dedicada a este idioma en forma permanente.

Al no desarrollar una política consistente de apoyo a la producción cinematográfica mexicana seguimos, en 2007, frustrando la proyección contemporánea de una parte de nuestra cultura y desinteresándonos de un 15% de los mexicanos que viven en Estados Unidos. Al imitar mal el modelo

estadounidense de relación entre gobierno e industrias culturales, ni siquiera estamos cumpliendo con el ilusorio programa de que nuestro mejor modo de desarrollar a México es asemejándolo a EUA. Me acuerdo del título de una novela de Santiago Gamboa como la mejor descripción de nuestra política cultural y científica: Perder es cuestión de método.

## 2

Hay un segundo desencuentro entre la investigación sobre la cultura y las políticas culturales. Durante décadas se señaló que lo que se hacía en la política cultural dependía de las ocurrencias de los funcionarios, en tanto los debates sobre esas políticas derivaban de los intereses de los artistas, escritores, empresarios o grupos de poder cultural, según se sintieran o no atendidos. Pero ni unos ni otros se apoyaban en datos sobre las necesidades de los productores culturales y de los públicos.

Desde los años 80 del siglo pasado crecieron investigaciones universitarias sobre los comportamientos de los visitantes a los museos, las audiencias de los espectáculos y de los medios, y los cambios culturales en las grandes ciudades y en las culturas tradicionales, indígenas y campesinas. A fines de esa década, Guillermo Bonfil logró convencer a las autoridades de CONACULTA de la conveniencia de fundar un Seminario de Estudios de la Cultura para promover la investigación cultural, dar apoyos económicos a quienes la realizaban en universidades y crear espacios para reflexionar y nutrir con información consistente el diseño de políticas culturales. Luego de la muerte de Bonfil, en 1991, el Seminario duró pocos años y sus estudios quedaron en publicaciones que ni siquiera fueron reeditadas.

Durante el sexenio pasado, en CONACULTA y otros pocos organismos públicos reapareció la investigación sobre la cultura. El Instituto de la Juventud realizó dos encuestas sobre los hábitos de los jóvenes en 2000 y 2005. CONACULTA publicó un Atlas de infraestructura cultural de México, que por primera vez ofreció en 2003 un mapa nacional conjunto del patrimonio arqueológico, histórico y artístico, de la oferta de bibliotecas, museos, casas de cultura, teatros, librerías, cines, radio, televisión y equipamiento de las viviendas. También encomendó al Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM realizar una Encuesta nacional de prácticas y consumos culturales, publicada en 2004, donde por primera vez un organismo público presenta un panorama de 27 entidades federativas, incluyendo 144 municipios. El tercer estudio de alcance nacional de CONACULTA fue la Encuesta nacional de lectura de 2006, encomendada al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Además, CONACULTA participó activamente en el sexenio pasado en reuniones con la UNESCO y la OEI (Organización de Estados Iberoamericanos), y con expertos mexicanos, españoles, franceses, canadienses y latinoamericanos, para producir libros con diagnósticos sobre la diversidad cultural y las industrias culturales a escala internacional. Asimismo, auspició la publicación de la primera investigación de economía de las industrias culturales, solicitada a Ernesto Piedras por la SOGEM y la Sociedad de Autores y Compositores de Música, que se editó con el título *¿Cuánto vale la cultura?* en 2004.

¿Han influido de alguna manera estos estudios en las políticas culturales? Hasta donde sabemos, sólo el libro de Ernesto Piedras atrajo la atención de autoridades culturales y de legisladores, impresionados por el valor económico de

las industrias culturales como fuentes de inversiones, generadoras de empleos y exportaciones. Efectivamente ese estudio estimó en 6.7% del PIB nacional lo que produce la música (2.6%), el cine (1.4%), las editoriales (1.3%), otras industrias audiovisuales y las artes plásticas, o sea que la producción cultural representa un porcentaje mayor que la construcción y el sector agropecuario. El propio autor señala que el porcentaje del PIB sería más alto si consideráramos la economía sombra, notoriamente la piratería de discos, videos y CDs. Por mi parte, entiendo que si añadiéramos otras áreas de la producción cultural no incluidas en este estudio, como las artesanías, y actualizáramos aquellas cifras de hace una década, alcanzaríamos tal vez un 10 por ciento.

A pesar del valor económico y sociocultural que estos estudios evidencian, no existe en México un observatorio que correlacione estos datos entre sí y con otros campos del desarrollo (sólo el sistema de Información Cultural en CONACULTA, que sistematiza estadísticas, pero no tiene personal ni presupuesto suficientes para realizar investigaciones amplias o encargarlas a las universidades periódicamente y establecer comparaciones con las estadísticas de lectura y otros consumos culturales realizados por única vez en las investigaciones señaladas). En 2005 CONACULTA y la OEI crearon una comisión internacional con expertos de México, España y Francia para elaborar un formato de observatorio sobre el desarrollo cultural, con el fin de proponerlo a la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado, pero el propio CONACULTA se negó a elevar su oficina de Información Cultural al nivel de Observatorio.

### 3

¿Para qué podrían servir estos estudios? En países como España, Francia e Inglaterra se usan para rediseñar las políticas culturales: comparan, por ejemplo, la oferta de infraestructura cultural y comunicacional con los hábitos de los consumidores. Voy a dar un solo ejemplo de lo que esto significaría en México. La Encuesta Nacional de Lectura de 2006 informa cómo son quienes tienen hábitos de leer en nuestro país. En su mayoría son jóvenes, entre 12 y 22 años, con escolaridad media y superior, viven en ciudades con más de 500 mil habitantes en el centro y el norte del país, sobre todo en las grandes ciudades, en el D.F., Monterrey y Guadalajara.

Una primera observación es que este mapa no corresponde con los de la oferta de libros y la potencialidad de lectura. Según el Censo de Población de 2005, efectuado por el INEGI, 92.1% de los mexicanos mayores de 12 años saben leer. La Red Nacional de Bibliotecas Públicas cuenta con 7, 210 bibliotecas, distribuidas en los 31 estados y el Distrito Federal de modo más equitativo que los teatros, los museos y las librerías. De hecho, algunos de los estados con mayor porcentaje de bibliotecas por cantidad de habitantes, como Tabasco, Tlaxcala y Oaxaca, se hallan entre los que presentan menores índices de lectura.

Sin duda, la escasez de librerías y la falta de distribución actualizada, constante y diversificada de libros y revistas en la mayoría de los municipios, incluso en ciudades de un millón de habitantes, influye para que existan pocos lectores, o para que en las poblaciones menos equipadas, o sea casi todas, prevalezcan las lecturas obligatorias (libros de texto, enciclopedias), las historietas y revistas light (las de espectá-

culos, modas, decoración, información televisiva y deportes son las más consumidas). Aun los libros bestsellers llegan poco a las ciudades pequeñas y medianas, de modo que un alto porcentaje de los mexicanos que saben leer tienen pocas oportunidades de ejercitarse.

Pero un estudio comparativo del Atlas y las encuestas de prácticas culturales revela que no se lee menos sino en otros lugares —en la pantalla de Internet— y de otro modo. La Encuesta Nacional de Juventud de 2005 muestra que la computadora, Internet, el celular, la agenda electrónica, el Mp3 y los videojuegos están incorporados a los hábitos de 50 a 80% de los jóvenes. La posesión de esos recursos es mayor, por supuesto, en los niveles económicos altos y medios, pero también están familiarizados con los avances tecnológicos muchos jóvenes a través de los cibercafés, la escuela y la sociabilidad generacional. Quienes dicen que saben usar los recursos digitales son más del doble de los que los tienen: 32.2% de los hombres tienen computadora, y dicen manejarla el 74%; la relación en las mujeres es de 34.7% a 65.1%; posee Internet 23.6% de los varones, en tanto que 65.6% lo utiliza, y en las mujeres la distancia es mayor: de 16.8% a 55.9%.

¿Para qué usan la computadora e Internet? Para hacer tareas, estudiar, informarse y enviar o recibir mensajes, todas ellas formas de lectura y escritura. Distraerse, oír música y jugar ocupan tiempos significativos, pero en la mayoría no son la práctica principal.

Pese a que la lectura en pantalla crece y es mucho mayor que la asistencia a bibliotecas y librerías, las bibliotecas públicas por lo general no tienen computadoras. La información de la Encuesta Nacional de Lectura acerca del uso del

tiempo libre y de lugares no tradicionales para leer y escribir (café Internet, trabajo) obliga a no ver la secuencia lectura-libros-escuela-aprender-ser culto de forma cerrada. Se usa la capacidad de leer no sólo para cultivarse (en el sentido escolarizado) sino para elegir espectáculos, formarse como deportista o como mujer, saber qué música se escucha, qué hay en la televisión y los cines, escribir correos electrónicos o chatear.

Si interrelacionamos las encuestas auspiciadas y publicadas por CONACULTA, podemos repensar las deficientes políticas educativas y las políticas culturales gutemberguianas, desubicadas en relación con los lugares y medios donde la mayoría se informa y entretiene. Quizá descubriríamos que no se lee tan poco, ni menos que en el pasado. Se venden menos periódicos, pero centenares de miles los consultan diariamente en Internet. Disminuyen las librerías — hay que preocuparse y elaborar políticas más eficaces para darles sustentabilidad, sobre todo a las especializadas—, pero aumentaron los cibercafés y los medios portátiles de mensajes escritos y audiovisuales.

#### 4

La visión negativa que da esta descripción sobre las políticas culturales de baja intensidad, replegadas en zonas clásicas del arte y en la administración de museos y sitios tradicionales, no debe extenderse a lo que sucede en otras áreas del desarrollo cultural. Hay otros índices culturales que mejoran. Menciono sólo cuatro:

- a Las ganancias de las majors mexicanas en radio, televisión y servicios de telecomunicaciones (Televisa, Telmex), no sólo las de Estados Unidos: unas y otras

compran productoras pequeñas y medianas y se apropian monopólicamente de las nuevas frecuencias y los servicios multimedia abiertos por la convergencia digital.

- b La ampliación de los mercados de algunos productores culturales mexicanos en Estados Unidos y España; el reconocimiento en premios internacionales y la organización de los migrantes en esos países para promover sus derechos. Son tres fenómenos diferenciables, pero interconectados. En las candidaturas a premios de cine en Estados Unidos, incluido el Oscar, crecen películas argentinas, brasileñas y mexicanas, no sólo porque estas cinematografías elevan su calidad sino por la presencia de población latinoamericana. En España también se multiplicaron los premios a latinoamericanos y las salas conceden más lugar a sus películas. Pero en ambos países los filmes más reconocidos, como *Babel*, *El laberinto del fauno*, *La virgen de los sicarios*, y *El hijo de la novia*, fueron financiados principalmente con recursos estadounidenses, europeos o de Ibermedia, el importante programa de coproducción que incluye a España y a 16 países de América latina, en el que dos tercios de los fondos los aporta el gobierno español. Muchos de estos filmes latinoamericanos, aun multipremiados, son más fáciles de ver en Madrid o Barcelona que en México.
- c La producción y exportación de pornografía audiovisual y la oferta de turismo sexual. “Nuestro país — declaró a comienzos de 2007 el presidente del Senado de México— es el principal proveedor de pornografía infantil del mundo”. Es cierto que lo dijo en apoyo a las reformas legales aprobadas por los legisladores, que endurecen las sanciones a la explotación sexual

de menores, pero cualquier especialista sabe que el combate contra el comercio sexual con niños y contra su difusión mediática clandestina requiere, además de leyes represivas, políticas sociales que propicien mejores condiciones de vida y controles de calidad de la comunicación con valores públicos.

- d La piratería de películas, discos y software electrónico crece en consumo y ganancias por encima de la circulación de los mismos productos en circuitos legales. El fenómeno es mundial, pero las cifras de México, sólo superadas por China y Rusia, muestran que más del 70 del material circulante es pirata. Hace años que dejó de ser un secreto: estos índices de desarrollo monopólico e ilegal del desarrollo cultural no son acciones aisladas de empresas poderosas sino políticas de expansión realizadas con la complicidad de funcionarios públicos y partidos políticos. También influyen las leyes comunicacionales que amparan la expansión ilimitada de los grupos monopólicos, clausuran la competencia y asfixian la diversidad cultural al impedir el desenvolvimiento de grupos autogestivos o productores independientes, comunitarios y regionales, de bienes y mensajes.

## 5

Parece que los políticos entienden por cultura algo distinto de lo que cultura significa en la sociedad mexicana actual; por eso vemos a veces a las instituciones culturales caminando como sonámbulas. No es fácil entender esta desconexión como simple anacronismo o inercias burocráticas cuando las propias instituciones cuentan con estudios que les ayudarían

a reconsiderar lo que hacen: es como si publicaran las investigaciones pero no las leyeran. O quizá las leen, pero actúan pensando en otra cosa.

Aquí quiero contarles, para terminar, un relato que me sugirió una hipótesis. Había un gobernador de Tabasco, del que nunca se supo si había ganado realmente la elección pero sí que había gastado en la campaña electoral más que el presidente Zedillo, cuando compitió por el máximo cargo del país. Luego, ese gobernante de Tabasco logró ser presidente de su partido y después consiguió que su partido lo postulara para la presidencia de la República. Llegó en tercer lugar. Entonces decidió concentrarse en otro tipo de competencias, las deportivas, porque en esos años de actuación política ya había tenido un segundo trabajo, que era correr en maratones y había alcanzado cierto reconocimiento en el propio país. Ahora, dedicado plenamente al deporte, pensó que era el momento de globalizarse. Fue a Berlín, se inscribió en un maratón internacional y obtuvo la foto como triunfador. Pero el tiempo poco creíble de su carrera llevó a descubrir que su paso no había sido registrado durante 15 kilómetros, y sólo así podía entenderse que los hubiera hecho con un ritmo de 7 minutos cada 5 kilómetros. Su trampa le costó la medalla.

Si contamos con evidencias de dónde leen los jóvenes, cuáles son las áreas de la cultura que más se expanden y el papel que las industrias culturales pueden cumplir en la difusión del arte y el saber, ¿por qué tomar desvíos para obtener resultados sorprendentes o atrincherarnos en la presentación rutinaria de patrimonios tradicionales? Si pretendemos ser una economía competitiva y una sociedad reconocida internacionalmente no sólo por su pasado, no podemos hacer como que nadie se va a dar cuenta que ocupamos el último

lugar en las evaluaciones educativas de la OCDE, ni festejar premios de nuestros cineastas que no son de nuestro cine porque el gobierno desalienta la industria, como lo hace con la producción editorial, la investigación científica y tecnológica. ¿Vamos a fomentar la producción endógena o nos dedicaremos a importar lo que hoy se usa para hacer cultura y comunicarse? De aquí a las conmemoraciones de 2010 ¿relacionaremos la infraestructura cultural con los nuevos hábitos culturales de los ciudadanos, o sólo nos ocuparemos de la necesaria restauración de los edificios antiguos y a exponer por el mundo lo que fuimos antes?



## BIBLIOGRAFÍA

(2003) *Atlas de infraestructura Cultural de México*. México. CONACULTA.

(2005) *Encuesta Nacional de Juventud. Jóvenes Mexicanos. Membresía, Legitimidad, formalidad, legalidad*. México. CONACULTA.

(2006) *Encuesta Nacional de Lectura*. México. CONACULTA.

Piedras Feria, Ernesto. (2004) *¿Cuánto vale la cultura? contribución económica de las industrias protegidas por el derecho de autor en México*. México. CONACULTA, SOGEM, CANIEM, SACM.

# 2

## ***El Programa Nacional de Cultura***

---

*El aparato cultura decide  
mirarse a si mismo  
Sobre el Programa Nacional  
de Cultura 2007-2012*

Eduardo Nivón Bolán/ UAM-I

1

En diciembre de 2007 la Feria Internacional del Libro organizó un seminario para discutir el Programa Nacional de Cultura 2007-2012<sup>1</sup>. Era un documento que razonablemente debería ser de conocimiento público en ese momento según lo dispone la Ley Nacional de Planeación<sup>2</sup>. Obviamente la situación de hablar sobre un programa cultural que no se conocía llamaba a cierta comicidad.

1 Seminario Política Cultural. Análisis del Programa Nacional de Cultura. UdeG, CUCSH, CEED. Guadalajara, 29 de noviembre de 2007.

2 El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 fue publicado, según marca la Ley Nacional de Planeación, dentro de los primeros seis meses de gobierno del presidente Calderón. El Programa Nacional de Cultura 2007-2012 salió al año y quince días de gobierno. Para su ejecución, según el art. 31 del mismo ordenamiento legal, "los programas podrán concertarse, conforme a esta ley, con las representaciones de los grupos sociales interesados o con los particulares".

Cuando lo que deberíamos discutir era la coherencia, pertinencia o intrascendencia de un documento, estábamos en situación de interrogarnos sobre su eventual contenido y, sobre todo, sobre el significado de su ausencia, sobre lo bueno y lo malo que era para las instituciones culturales y, principalmente, para los ciudadanos, que no supiéramos qué era lo que el gobierno federal se proponía hacer sobre cultura. Era todavía más preocupante porque el candidato Felipe Calderón no se distinguió durante la campaña por expresar sus ideas sobre lo que pretendía promover en este campo, dando la impresión de que otras eran las prioridades —empleo, de cierto y otras cuestiones— y que lo de cultura se resolvería luego de que lo fueran otros temas.

La ausencia de un plan me condujo a hacer algunas observaciones sobre la pauta que había seguido el contacto de la cultura con la política en época muy reciente. La primera era que el enfrentamiento con el candidato López Obrador tuvo en el campo de la cultura una de sus arenas principales, y que el maltrato que sufrió Elena Poniatowska durante la campaña terminó por enajenar al candidato panista de sectores de creadores e intelectuales. Una lección que debe sacar cualquier político: hay personajes cuyos méritos intelectuales les colocan en un nivel diferente de trato. Otra era el poder de los símbolos y los afectos, sobre todo el miedo. Si el candidato López Obrador era presentado como un peligro para México, muchos de quienes lo apoyaban lo hacían principalmente por la aprehensión que les provocaba que un candidato conservador o su equipo gobernante instituyeran una política de censura o retroceso en materia cultural.

Las movilizaciones postelectorales promovidas por el Partido de la Revolución Democrática terminaron por colocar en la agenda la necesidad de reafirmar el peso político y

cultural de la figura presidencial, tan vapuleada en los días previos al primero de diciembre de 2006 y hasta en la misma ceremonia de toma de posesión. Así, la prioridad de generación de empleo, tan firmemente defendida durante la campaña por el candidato panista en la contienda, se desplazó luego de la campaña a los temas de autoridad y seguridad y, en ese viraje, el presidente Calderón se presentó con insistencia como figura de orden y fuerza, sea como comandante de las fuerzas armadas o estratega de la lucha contra el crimen organizado. Por su parte, el candidato perdedor diseñó una política de comunicación basada en la legitimidad y en la continuidad de sus posiciones con las de próceres y movimientos políticos de la historia de México. De ese modo, gran parte de la "política cultural" no institucional del primer año de gobierno calderonista —si queremos hablar de ella como la movilización de símbolos a favor de la legitimación de una estructura de poder—, ha sido el juego casi en forma de espejo entre el "presidente legítimo" y el presidente constitucional para hacer valer ante los ciudadanos la percepción de que el fracaso o éxito de las políticas públicas está íntimamente relacionado con la forma como el presidente Calderón se hizo con la conducción del Estado.

## 2

El hecho de que no hubiera programa nacional de cultura no significaba que las instituciones culturales no estuvieran trabajando, ni mucho menos que no hubiera líneas maestras de trabajo. ¿Por qué, aun sin programa de cultura, el CONACULTA trabajaba, desarrollaba programas, recibía presupuesto y realizaba el día a día de sus actividades culturales? Ensayo dos respuestas: por el notable grado de consolidación que ha alcanzado el aparato cultural, como lo vemos en el sector salud o en el sector educativo, que hace posible

que las instituciones se muevan con una cierta inercia a partir de sus propias definiciones institucionales, es decir, leyes, reglamentos, convenios —nacionales e internacionales— y programas anteriores en los que se sostienen muchos de los proyectos y aparatos del sector cultural explicarían este comportamiento. La segunda respuesta consiste en que, en realidad, el programa de cultura de este sexenio no sería más que una continuidad de las líneas generales que en materia de cultura se han desarrollado durante los últimos años. A la luz del nuevo programa conocido a mediados de diciembre de 2007 puedo decir algunas palabras sobre estas dos hipótesis.

En materia de programación cultural ha habido hasta ahora dos etapas en nuestro país. La primera corresponde a cuando los planes de cultura formaban parte de los programas de educación a partir del momento en que inicia la planeación del desarrollo en México. Tanto José López Portillo como Miguel de la Madrid desarrollaron por obligación o convencimiento tareas de planeación en todos los campos de la vida social<sup>3</sup>. En ese momento la planeación cultural, que formaba un capítulo de la planeación del sector educativo, básicamente se reducía a la definición de las líneas de trabajo de los dos grandes institutos nacionales de Antro-

3 En el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 de José López Portillo apenas es posible encontrar relación con la cultura, ni siquiera con el patrimonio y las bellas artes, aunque en sus principios de filosofía política el nacionalismo ocupa un lugar prioritario en el orden de exposición. En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 de Miguel de la Madrid es posible encontrar en el capítulo 7 relativo a la Política Social un apartado sobre "Educación, Cultura, Recreación y Deporte" que se propone el desarrollo de la cultura nacional, el fortalecimiento de la calidad académica, la revisión de planes y programas de estudio, la racionalización de la matrícula de educación media superior y superior, el impulso a la educación tecnológica, al deporte y la recreación, y la ampliación del acceso de todos los mexicanos a las oportunidades educativas, culturales deportivas y recreativas.

pología e Historia y de Bellas Artes y Literatura. Es cierto que el programa de desarrollo de Miguel de la Madrid definió más ampliamente su quehacer en esta materia, pero no fue sino hasta la creación de CONACULTA cuando la programación cultural entra a una nueva etapa, la de una planeación sectorial más ambiciosa. En mi opinión, las líneas maestras definidas de manera sencilla en el primer programa nacional de cultura que corresponde al sexenio de Salinas de Gortari casi se han mantenido hasta la actualidad. Así, la programación cultural en México se ha caracterizado por las siguientes tres líneas:

· **Prioritario papel del patrimonio en la política cultural.** En cada uno de los tres programas que ha elaborado CONACULTA, la preservación, difusión e investigación del patrimonio es el primer tema mencionado. De ahí que en un balance de la política cultural se haya afirmado que el patrimonio es "el buque insignia de la política cultural".

· **Aliento a la creatividad artística.** El instrumento más relevante en ese sentido ha sido el Fondo Nacional para la Cultura y las Artes, FONCA. Éste ha cumplido un papel importante en el apoyo a artistas y creadores y en la promoción de nuevos campos de desarrollo del arte. Pese a las dificultades y dudas que frecuentemente asaltan sobre la imparcialidad de sus decisiones, el FONCA representó un cambio radical en el modo de expresión del compromiso público con la cultura, al asumir que el juicio de los pares es el único criterio en el otorgamiento de los recursos para el apoyo a los artistas. Adicionalmente, el modelo del FONCA sirvió también para canalizar recursos en apoyo de las culturas populares y ha sido referencia para la formación de fondos estatales y fondos mixtos.

• **Énfasis notable en la descentralización del aparato cultural a partir de la promoción y el apoyo a iniciativas culturales de los estados y municipios.** Antes de la fundación del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, varias entidades federativas habían creado instituciones estatales de cultura, especialmente usando la modalidad de institutos. Una vez establecido el CONACULTA, los estados que hasta ese momento carecían de un organismo dedicado a atender el sector crearon el suyo con características parecidas al organismo federal. En la actualidad es notable que incluso algunos municipios rurales hayan fundado sus propios institutos de cultura.

La importancia de la transformación provocada por la creación de CONACULTA y por el desarrollo de la programación cultural específica tuvo importantes consecuencias. Una de ellas fue la creación, en las Cámaras del Congreso de la Unión, de comisiones de legisladores dedicadas a la atención de la cultura. Este hecho es clave en el desarrollo de la política cultural moderna, puesto que el tránsito hacia un sistema político menos dependiente del Ejecutivo otorgó al Congreso nuevo protagonismo. Con desigual interés y capacidad, las diversas comisiones de cultura que han existido — que con el tiempo se han profesionalizado en alguna medida a través de la permanencia de los asesores— han terminado por convertirse en aliados o en enemigos formidables a tener en cuenta si se quiere desarrollar un plan nacional de cultura, dándose el caso, como en época reciente, que los principales defensores del presupuesto del sector cultura no han sido los funcionarios responsables del mismo, sino los propios legisladores.

El aparato cultura decide mirarse a sí mismo  
Sobre el Programa Nacional de Cultura 2007-2012

¿Qué tanto es previsible la continuidad de las líneas maestras en materia de cultura? Como se observa en el cuadro I, los temas abordados por los cuatro programas de cultura correspondientes al CONACULTA son muy semejantes. Hay énfasis notables referidos, como he dicho, a los temas de patrimonio, creatividad y descentralización, pero también es posible apreciar algunas diferencias.

**Cuadro I. Contenido de los programas sustantivos de cultura 1999-2012**

(En color claro los temas que se repiten en todos los programas)

1988-1994	1995-2000
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preservación y difusión del patrimonio cultural nacional.</li> <li>• Aliento a la creatividad artística y a la difusión de las artes.</li> <li>• Fomento del libro y la lectura.</li> <li>• Preservación y difusión de las culturas populares.</li> <li>• Fomento y difusión de la cultura a través de los medios audiovisuales de comunicación.</li> </ul> <p><b>A partir de 1992:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyectos especiales de arqueología.</li> <li>• Centro Nacional de las Artes.</li> <li>• Sistema Nacional de Creadores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preservación, investigación y difusión del patrimonio cultural</li> <li>• Educación e investigación artísticas.</li> <li>• Difusión de la cultura.</li> <li>• Cultura en medios audiovisuales.</li> <li>• Fomento del libro y la lectura.</li> <li>• Estimulo a la creación artística</li> <li>• Fortalecimiento y difusión de las culturas populares.</li> <li>• Descentralización de los bienes y servicios culturales.</li> <li>• Cooperación cultural internacional.</li> </ul>
<p><b>Objetivo:</b></p> <p>"En los programas del CNCA se promovieron la corresponsabilidad y la descentralización como estrategias generales para propiciar la más amplia participación en sus acciones y la distribución social de sus beneficios".</p>	<p><b>Objetivo:</b></p> <p>"La Coordinación tuvo la función de servir como interlocutor y enlace entre las distintas áreas del Consejo y las instancias estatales y municipales vinculadas con el quehacer cultural".</p>

2000-2006	2007-2012
<p><b>Campos de acción principales:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Investigación y conservación del patrimonio cultural.</li><li>• Culturas populares e indígenas.</li><li>• Patrimonio, desarrollo y turismo.</li><li>• Estimulo a la creación artística.</li><li>• Educación e investigación en el campo artístico y cultural.</li><li>• Difusión cultural</li><li>• Lectura y libro.</li><li>• Medios audiovisuales.</li><li>• Vinculación cultural y ciudadanía</li><li>• Cooperación internacional.</li></ul>	<p><b>Ejes de la política cultural:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Patrimonio y diversidad cultural</li><li>• Infraestructura cultural</li><li>• Promoción cultural nacional e internacional</li><li>• Estimulos públicos a la creación y mecenazgo</li><li>• Formación e investigación antropológica, histórica, cultural y artística</li><li>• Esporamiento cultural y fomento de la lectura</li><li>• Cultura y turismo</li><li>• Industrias culturales</li></ul>
<p><b>Objetivo:</b></p> <p>"Dar respuesta a las necesidades de una mejor articulación de los esfuerzos interinstitucionales de los tres niveles de gobierno y de la sociedad en materia de cultura".</p>	<p><b>Objetivo:</b></p> <p>"Esta nueva vinculación debe dirigirse a desarrollar el potencial de cada región y entidad federativa y a concertar esfuerzos tanto para la educación como para la investigación y promoción del arte y la cultura".</p>

Fuente: CNCA y CONACULTA<sup>4</sup>, 1994, 2000, 2001 y 2007.

4 De 1988 a 1994 se usaron las siglas CNCA para identificar al Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. En adelante se le denominó CONACULTA. Durante el sexenio 2006-2012 la identificación institucional se hace usando el nombre completo de la institución.

Quiero señalar tres diferencias notables entre el Programa Nacional de Cultura 2007-2012 y los anteriores:

Las culturas populares tuvieron en los tres primeros programas un tratamiento sustantivo. Incluso, durante el periodo 2001-2006, la Dirección General de Culturas Populares (DGCP) cambió su nombre a Dirección Popular de Culturas Populares e Indígenas (DGCPeI). Un cambio nominal pero que intentaba señalar la importancia que se daba a los descendientes de las poblaciones originarias en cuanto al trato de proyectos especiales<sup>5</sup>. Como se puede apreciar en el cuadro, las culturas populares no cuentan con una línea programática específica en el actual programa de cultura. ¿Han dejado de estar presentes para las actuales autoridades culturales? No se puede afirmar eso. Hay muchos pasajes en el programa en que se pone de manifiesto el interés por las culturales indígenas y populares (como en el apartado de las industrias culturales, por ejemplo), pero no aparece efectivamente como un tema sustantivo. Se añade a ello una cierta sospecha de buscar dejar en manos de los gobiernos estatales esta dirección y los programas respectivos, algo que se sostendría en el afán de descentralización y de dar a las culturales estatales y locales mayor protagonismo. Por otra parte, durante la administración pasada la DGCPeI intentó con diversos proyectos, como el de turismo cultural, asumir mayor protagonismo pero lo cierto es que la Dirección vive la tensión propia de un organismo marcado por la diversidad, en el que es difícil encontrar puntos generales de marquen una ruta clara de trabajo. Tal vez por esta tensión es que un esquema como el Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (PACMyC), creado

---

5 En el mismo terreno de los cambios nominales, la Dirección Nacional de Vinculación Cultural y Ciudadanización del sexenio foxista pasó en este sexenio a ser sólo Dirección Nacional de Vinculación Cultural.

en 1989, goce en apariencia de buena salud pues es precisamente un instrumento que, al tiempo de marcar una política general, permite dar paso a la diferencia de las propuestas culturales y artísticas de las culturas tradicionales en nuestro país.

Otra diferencia notable es el paulatino fortalecimiento del interés por las industrias culturales y los medios de comunicación masiva. Los primeros intentos de intervención se referían a cultura en medios audiovisuales. En el actual programa hay una línea temática sustantiva que habla de industrias culturales entendidas "De acuerdo con la UNESCO, como aquellas que combinan la creación, producción y comercialización de contenidos culturales e intangibles por naturaleza, protegidos por los derechos de autor y que pueden tomar la forma de bienes y servicios" (CONACULTA 2007: 157). Es claro que el interés ha pasado de tener presencia en los medios de comunicación a considerar las industrias culturales como recursos de creatividad y también como recurso económico, tal como dice el mismo párrafo citado: "En los últimos años, estas industrias se han constituido en un factor de desarrollo indiscutible para las economías del mundo. Su capacidad para generar riqueza y bienestar social las ubica como un sector emergente e indispensable dentro de las economías, ya que el centro de sus operaciones reside en la capacidad de la creación y reproducción intelectual de bienes inmateriales" (idem).

Este párrafo se presta a debate entre muchos interesados por el desarrollo cultural, pues en nuestro país no hay consenso sobre el papel económico de la cultura, pero al menos existe un debate sobre el tema. En los hechos, la cultura en los planes culturales asume en distintos momentos tres sentidos relevantes: cultura como factor de identificación

colectiva, cultura como creatividad y cultura como recurso. Cada una de estas acepciones conduce a planteamientos y programas distintos pero, en mi opinión, no son excluyentes a menos que queramos prescindir radicalmente de las relaciones económicas en este campo de la vida social. Por el contrario, me parece saludable que aparezca con claridad porque hay mucho por hacer en las industrias culturales mexicanas.

En buena medida, el programa apunta tres temas de intervención de gran relevancia. ¿Cómo fortalecer la identidad y la soberanía nacional en esta materia? Aunque parece que los momentos en que era posible intervenir han quedado atrás, al menos es saludable que el documento los tenga presentes. En materia de cine y video se hizo muy poco a la hora de negociar el Tratado de Libre Comercio y, por otra parte, la Organización Mundial de Comercio no da mucha esperanza a la excepción cultural<sup>6</sup>; sin embargo, cada día surgen temas de negociación muy relevantes referidos a la llamada sociedad del conocimiento: Internet, bibliotecas digitales, blogs, son ahora las nuevas fuentes del conocimiento y sobre ellas penden amenazas de monopolización que es necesario enfrentar. Otro tema relacionado con las industrias culturales es su contenido. Sin volver a épocas de dirigismo cultural, la discusión contemporánea apunta a que no basta con lograr que la población acceda a los nuevos recursos tecnológicos, sino también a la calidad de aquello a lo que se puede acceder por los nuevos medios. Mayor creatividad, el imperio de criterios de equidad en la información y el respeto a los derechos de las audiencias o consumidores son parte de la nueva democracia cultural. Finalmente está la cuestión de la comercialización. Un sistema que apoya la

6 La excepción cultural supone la exclusión de ciertos bienes y servicios culturales de las leyes comunes del comercio internacional.

creación pero no la difusión puede conducir a un perjudicial círculo vicioso en el que los organismos culturales terminan apoyando la creación artística sin convertir todo ese esfuerzo en una fuente de diálogo y aprendizaje<sup>7</sup>.

Por último, deseo señalar el cambio en la preeminencia que había venido logrando la política cultural internacional, tema que tampoco estuvo presente al inicio de los programas culturales. En los programas culturales correspondientes a los sexenios de Zedillo y Fox, la cooperación cultural internacional fue tratada de manera sustantiva y se realizaron importantes reuniones al respecto. En el actual programa el tema al que hace referencia la cooperación cultural internacional trata más bien de la difusión nacional e internacional, dejando las cuestiones de cooperación de manera un tanto marginal. No puede afirmarse que haya desaparecido del todo puesto que hay varios párrafos expresamente destinados al tema, pero sí ha habido una modificación en el énfasis con que se la trataba. En un mundo cada vez más interconectado la falta de una política cultural internacional es muy preocupante, sobre todo en los temas que más interesan a la población: distribución de los productos de las industrias creativas, sociedad del conocimiento, propiedad intelectual, sustentabilidad...

### 3

Hasta aquí he hecho mención a continuidades y algunos cambios de énfasis que se pueden observar en el Programa Nacional de Cultura 2007-2012. ¿Qué se puede considerar novedoso en el mencionado programa? Posiblemente para

---

7 No es menos importante el debate sobre la propiedad intelectual y la llamada piratería. El Dr. Ernesto Piedras calcula que entre 1998 y 2003 la economía-sombra relacionada con cultura creció de 1% a 2.2% del PIB (2007).

ponerse en consonancia con la visión del Plan Nacional de Desarrollo que pinta objetivos de desarrollo rumbo al año 2030, las primeras definiciones del programa son las más interesantes y relevantes, y se refieren a la necesidad de transformar los modos de gestión del organismo ante las limitaciones presupuestarias. Como señaló Sergio Vela desde el día de su toma de posesión en diciembre de 2006: "Hay que optimizar los recursos y evitar las duplicidades. También hay que luchar por tener mayores recursos, que pueden tener su origen tanto en el gasto público como en la participación de la sociedad civil y la iniciativa privada"<sup>8</sup>.

El Programa Nacional de Cultura del presidente Fox se proponía una cierta actualización de la política cultural. Pretendía continuar la tradición del Estado mexicano en cuanto promotor de la cultura pero, al mismo tiempo, generar una nueva relación Estado-sociedad en el ámbito de la cultura. El programa presentado para este sexenio parece mirar más al propio sector cultural: "Hoy estamos ante la disyuntiva de mantener la inercia del sector, de trabajar sin autocritica las áreas, los programas y proyectos que funcionan desde hace años, o de reflexionar con rigor y conservar mucho de lo que se hace bien, pero realizando las transformaciones de fondo que le permitan a la sociedad recibir más de sus instituciones culturales y que propicien mejores condiciones para la investigación, la docencia, la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural, que es un patrimonio de la sociedad. Se aspira a aprovechar y evaluar la experiencia acumulada, y a transformarla en un aprendizaje colectivo que permita discriminar entre lo que no ha funcionado, lo que tiene validez y lo que hoy es necesario y posible aportar" (CONACULTA 2007: 21s).

8 "La cultura requiere un plan a 25 o 30 años: Sergio Vela", El Universal, 5-12-2006.

Esta idea se confirma en el tratamiento que hace de la administración cultural, que se expresan, desde mi perspectiva, en los siguientes puntos: 1) el Programa dedica un párrafo específico a la descripción de la administración federal de la cultura; 2) señala lo que pueden ser las principales líneas de actuación del Estado en materia de cultura: Rectoría del Estado en la preservación y el fomento de la cultura; Nueva relación del Estado con los intelectuales y artistas; Fortalecimiento del federalismo en materia cultural; Creación de nuevos instrumentos de política cultural; Desarrollo de sistemas y nuevas fuentes de información cultural; Evaluación como componente de las políticas culturales 3) acepta como asignatura pendiente la culminación del reordenamiento de la administración, y 4) dice de manera contundente que “un programa de cultura no debe hoy limitarse a la visión, los objetivos, estrategias y líneas de acción para los próximos seis años sino que debe considerar también la visión del sistema de administración cultural que México requiere construir y desarrollar en el plazo de los próximos 23 años para el 2030...” (op. cit. 27s).

Estos planteamientos se plasman en las principales estrategias definidas para el logro de los grandes objetivos: revisar el marco jurídico del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes; llevar a cabo una reestructuración orgánica de la institución e incrementar los recursos disponibles para la cultura.

El que CONACULTA haya decidido asomarse dentro de sí me parece un gran paso, aunque no está exento de dificultades. La mayor de éstas es que el campo cultural quedó muy lastimado luego del proceso electoral del año previo, y no me parece fácil superar la desconfianza. No obstante, es de dar la bienvenida a ese esfuerzo, que creo muchos interesados en el desarrollo de la cultura apoyarán; lo único

cuestionable es que no establece plazos ni mecanismo, sino la lejana meta del 2030.

#### 4

¿Qué falta en el programa nacional de cultura? Es difícil señalar ausencias, pero soy reacio a pensar que el programa y las medidas o estrategias que define lo constituyan en un verdadero plan estratégico. La herencia ilustrada a la hora de tratar la cultura la ha convertido en un objeto cultural muy próximo a los objetos religiosos. Ello ha hecho de la cultura un campo próximo al mundo sagrado, que había que dejar al libre curso de las fuerzas creativas de los seres humanos. Sin embargo, la cultura, a pesar de todo, no puede eludir la administración. Esto es inevitable, aunque no por ello sea aceptado alegremente: "Nadie que tenga algo de sensibilidad se encontrará libre del malestar por la cultura como algo administrado" (Adorno, 1971). Puede que sea cierto, como algunos sostenían en la época de Adorno, que cuanto más se haga por la cultura tanto peor sea para ella, pero también es cierto que el contacto entre esas realidades es ineludible. Adorno lo expresa de manera clara: "... se la perjudica si se la planea y administra; pero si se la abandona a sí misma no sólo queda amenazado todo lo cultural con la pérdida de la posibilidad de ejercer un efecto, sino con la pérdida de la existencia. Ni hemos de aceptar sin crítica el concepto ingenuo de cultura, hace ya mucho tiempo cruzado por ideas propias de negociaciones, ni —denegado conservadoramente— hemos de quedarnos con lo que le ocurra en su época de su organización integral." (op. cit. 70. Adorno).

Estamos entonces en una época histórica en que la cultura ha entrado a una etapa de "organización integral".

Esta consideración ha sido apoyada decididamente por la UNESCO en distintas reuniones internacionales; sin embargo, el tema de la planificación cultural ha quedado en parte marginado, o bien ha sido dejado a las tendencias más “administrativas” de la discusión cultural, como es el caso de las corrientes anglosajonas.

La planeación estratégica en materia de cultura debe plasmar con mayor claridad en el territorio las metas, objetivos y recursos a movilizar. En esto último hace falta recorrer mucho camino. Todos los planes de cultura se verán limitados ante un esfuerzo del gobierno federal de entre 0.3 y 0.4% del presupuesto.

Por otra parte, el actual debate sobre la diversidad cultural se ha convertido en el centro de las políticas culturales contemporáneas, pero este debate tiene muchos vericuetos. Desde el punto de vista de la diversidad se puede entender el desarrollo cultural como el reconocimiento de los valores, metas y actividades de una comunidad a través del reforzamiento de los vínculos locales de los grupos e instituciones locales, pero tal vez la forma en que podemos comprender de mejor manera el curso de este debate es interrogándonos el curso del diálogo intercultural. ¿Hasta dónde las medidas que nos propone el Programa Nacional de Cultura 2007-2012 nos permiten avanzar a poner las culturas de nuestro país y las del mundo en diálogo permanente y enriquecedor?



## **BIBLIOGRAFÍA**

Adorno, Theodor (1971) "Cultura y administración" [1962] en Max Horkheimer y T. Adorno. Sociológica, Madrid, Taurus, 69-97.

Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (1994). Memoria 1988-1994. México, CONACULTA.

Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (2000). Memoria 1995-2000. México, CONACULTA.

Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (2001). "La cultura en tus manos". En: Programa Nacional de Cultura 2001-2006. México, CONACULTA.

Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (2007) Programa Nacional de Cultura 2007-2012. México, CONACULTA.

Piedras Ernesto (2007) "Industrias culturales en México: Una actualización a los cálculos de 2003". <http://www.foromexicanodelacultura.org/node/698>

# ***Industrias Culturales en el Programa Nacional de Cultura: Comentarios Anticipados a su Publicación***

Ernesto Piedras Feria  
noviembre 2007

## **Las Industrias Culturales en el Marco del Programa Nacional de Cultura**

Establecer la cultura como una prioridad nacional y fuerza política de construcción y desarrollo económico implica la visión y concepción de un proyecto de país fundamentado en el reconocimiento de la cultura como eje transversal del desarrollo y de las políticas sociales.

Se ha demostrado en numerosos estudios, en México y el mundo, que la cultura es un sector económico importante para cualquier país. Sin embargo, en México no se ha hecho mucho por tratar de incentivar su crecimiento ni por incorporarla como un sector más de actividad económica. Esto resulta aparente con la falta de leyes y de un marco institucional que considere la importancia del fomento cultural, así como en el reconocimiento tardío de las empresas culturales dentro de las leyes empresariales, además de un régimen

fiscal poco adecuado para un sector con características únicas como lo es el cultural. Por estas razones, es fundamental emprender la elaboración de un Programa Nacional de Cultura que establezca reglas claras, estables y conducentes para el desarrollo del sector cultural, dada su importancia económica y su gran valor intrínseco.

Esta idea de planeación sectorial se deriva del Plan Nacional de Desarrollo (PND), en donde el elemento del desarrollo parece claro, pero lo que requiere puntualización es la noción de "plan". Es claro que la noción de planeación en el siglo XXI dista mucho de la "planificación" de la década de los 30 y del plan sexenal. El PND 2006-2012 es hoy, en lugar de un documento normativo y conductista, una guía de reglas propicias para el desarrollo nacional.

Para contar con un Programa Nacional de Cultura que cumpla con los objetivos que se plantearan dentro del PND, es importante definir conceptualmente los elementos que constituyen la economía de la cultura.

En primer lugar aparecen las industrias culturales, entendidas como una serie de actividades desarrolladas con base en creaciones originales, literarias y artísticas –suscceptibles del derecho de autor– y parte del sector cultural, que también engloba las artes escénicas y el patrimonio cultural, entre otros.

Es importante subrayar que en el texto se emplea de forma indistinta la denominada "economía basada en la creatividad" y las "industrias culturales", pero es claro que no representan lo mismo. Esto tiene una importante razón de ser: el común denominador de las diferentes concepciones de industrias culturales es la producción industrial, y por tanto masiva, de los productos y servicios culturales.

Sin embargo, éstas son sólo una parte de la producción y generación de recursos de la economía basada en la creatividad o el sector económico de la cultura, pues también abarca actividades tales como las de artistas independientes y artesanos; pequeñas compañías de teatro, música o danza y el patrimonio cultural ligado al turismo y, por tanto, a la generación de riqueza en un país.

En segundo lugar están las industrias creativas, denominación que sigue la tradición del análisis británico, para reconocer que la economía de la cultura está basada en la creatividad. Ese componente de creatividad es justamente el insumo esencial que detona toda la cadena de valor y se genera día a día como un flujo abundante en México y otros países de la región. En contraste está el caso de los acervos patrimoniales, donde se encuentran montos o cantidades dadas que no pueden incrementarse, al menos en el corto plazo.

### **Marco Legal**

Dado el hecho de que la mayoría de las industrias culturales entran en la categoría de las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMes) por el tamaño de su fuerza laboral, la Ley para el Desarrollo y la Competitividad de este tipo de empresas es fundamental para su operación y maduración dentro del sector productivo. En junio de 2006 se reformó la Ley para el Desarrollo y la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa para incluir en la descripción de las empresas a aquellas sujetas a la producción de bienes culturales, así como a los prestadores de servicios culturales.

Esta reforma es de suma importancia para las industrias culturales pues se reconoce a un 99% de las empresas que se ubican dentro de la categoría de MiPyMes. Al otorgarles

este reconocimiento legal, se demuestra que las MiPyMes culturales son tan importantes como las agrícolas, ganaderas o mineras, por citar algunos sectores más tradicionales.

La inclusión en la Ley también permite a las industrias culturales acceder a condiciones más favorables para su desarrollo, con apoyo gubernamental estructurado y mayor acceso a recursos financieros con una orientación de productividad. De esta manera, se logra igualdad de oportunidades para todas las MiPyMes, sin importar el sector al que pertenecen o la actividad que realizan. Las mayores ganadoras de la reforma fueron, por razones naturales, las MiPyMes culturales que hasta el momento no eran consideradas dentro de la Ley.

La también llamada Ley PyMes da un reconocimiento formal a las industrias culturales dentro del aparato productivo nacional. Si bien esto implica un gran avance en la formalización de las actividades culturales como actividades económicas, todavía falta reconocer legalmente los efectos multiplicadores que tienen las industrias culturales y su vinculación con otros sectores, como el turismo, las telecomunicaciones y la infraestructura.

No obstante esta reforma, aún se debe contemplar el desarrollo de un marco legal y una normatividad amplia y coherente que proteja y estimule la producción cultural. En general, la construcción de un Programa Nacional de Cultura debe apoyar sin dirigir, por medio de mecanismos de financiamiento adecuados con criterios de equidad para la creación en los diversos campos culturales.

El apoyo por parte de las autoridades debe orientarse a suplir deficiencias actuales, apoyar la producción de sectores

no favorecidos o considerados, como se consideraba más arriba con las MyPyMes, y en general fomentar la producción cultural en áreas que sean valiosas para el Plan Nacional de Desarrollo, o bien aquellas que actualmente presenten deficiencias en su promoción. Al mismo tiempo deben respaldar y regular los sectores privados en su contribución a la viabilidad y sostenibilidad de la diversa producción cultural, incluyendo rubros como la producción artesanal, el turismo cultural y otros afines, además del patrimonio cultural, los derechos de autor y las manifestaciones de algunos pueblos y grupos étnicos.

### **Marco Institucional**

En la práctica, las administraciones y agentes culturales de varios países latinoamericanos han asumido como habitual la cooperación con múltiples instituciones y la proyección de la cultura al interior y exterior de su país.

En México, con carencias y dificultades, la administración ha logrado detonar programas emprendidos, como el desarrollo de nuevos parques arqueológicos, la restauración de construcciones coloniales, la construcción de casas de cultura, bibliotecas públicas, y la construcción, equipamiento y otras obras de infraestructura, remodelación y programas de inversión.

La ausencia de condiciones propicias desde las instancias culturales obliga a una estructuración autónoma e independiente por parte de las organizaciones culturales y artísticas que generan su propia metodología de trabajo, gestión de recursos y programación de actividades, enfrentándose por sí mismas a la complejidad de la gestión cultural.

Se subraya la necesidad de crear mecanismos vinculantes y procedimientos claros que regulen la participación de las organizaciones culturales y de artistas independientes en los programas y proyectos culturales a fin de sumar esfuerzos y recursos de toda índole en el trabajo artístico y cultural.

Estrechar la colaboración de las instancias estatales y federales en materia de monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, así como la promoción de actividades y manifestaciones culturales, es uno de los principales puntos de un adecuado Programa Nacional de Cultura con base en la legislación y normatividades vigentes.

## **El Programa Nacional de Cultura**

Al inicio de cada sexenio, el presidente entrante tiene la obligación constitucional de presentar su Plan Nacional de Desarrollo (PND). En este plan se incluyen las estrategias que se deben seguir para avanzar en el desarrollo y la transformación de México, con miras a incrementar el bienestar de la población en su conjunto.

El PND se complementa con la elaboración de programas sectoriales a cargo de los distintos organismos gubernamentales involucrados. En el PND 2007-2012 se hace evidente que la cultura no se concibe como sector económico sino como un programa social, pues se agrupa en la misma categoría que Igualdad de Oportunidades, bajo el apartado Cultura, Arte, Deporte y Recreación.

Del Plan Nacional de Desarrollo surge el Programa Nacional de Cultura (PNC), cuya elaboración está a cargo de Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) y de su titular. Idealmente, el PNC debe ser presentado de

manera expedita al comienzo del sexenio y describir las bases que permitan el desarrollo de las actividades culturales, pero también su aprovechamiento dentro de un marco institucional que las reconozca como actividades generadoras de riqueza y empleo además de reconocer su valor intrínseco.

Por lo mismo, es deseable incluir las metas que debe alcanzar la política cultural del sexenio a través de objetivos claros, puntuales y observables. De estos objetivos deben derivarse políticas públicas concretas específicas para sector cultural.

### **Componentes Básicos de un PNC**

En primera instancia, las políticas públicas y las recomendaciones emanadas del PNC deben agregar al componente social de la cultura una visión económica. Esto es de suma importancia pues, como se ha mencionado, la cultura produce valor estético y espiritual debido a sus características intrínsecas con los bienes y servicios culturales, además de valor económico. Derivado de lo anterior, la cuantificación resulta necesaria para una buena aplicación de políticas públicas. La disponibilidad de información, así como la facilidad de acceso a ella, están asociadas con el grado de desarrollo económico, político y social de un país.

En general, en los países latinoamericanos la falta de información económica sistemática, que sea metodológicamente robusta y replicable en el tiempo acerca del sector cultural, es el problema principal de su desarrollo y detonación.

“Si deseamos tomar en serio el asunto de las industrias culturales, sería necesario integrarlo en las preocupaciones

públicas bajo el mismo título que el empleo, el turismo, la defensa o las finanzas. Para eso sería necesario contar con cifras y con métodos de producción seguros de estas cifras, para poderlas así interpretar correctamente y utilizarlas como herramientas de convicción en el debate público”<sup>1</sup>.

Los estudios que han cuantificado el valor económico de la cultura han encontrado grandes obstáculos en la obtención de información estadística oficial<sup>2</sup>. Por ello, para reconocer la relevancia del sector cultural en el crecimiento y desarrollo económico es necesario generar información primaria, así como una revisión profunda de las políticas públicas relacionadas con el sector, dada la poca atención que en la actualidad dedican éstas a los flujos y acervos generadores de riqueza y bienestar, así como a las interrelaciones con otros sectores productivos de la economía mexicana.

De este modo, un Programa Nacional de Cultura completo debe considerar como principal preocupación la compilación de datos y estadísticas confiables, robustas y consistentes que brinden información acerca del comportamiento y evolución del sector cultural, así como identificar los vacíos y necesidades existentes en materia de información.

La segunda consideración debe ser el diseño de indicadores para interpretar y contextualizar la información estadística clave de la cultura, lo que nos lleva al siguiente paso, el análisis. Dicho análisis debe tener como fin contribuir al

---

1 Tollá, Paul “Industrias Culturales: datos, interpretaciones, enfoques. Un punto de vista europeo”, en Industrias Culturales y Desarrollo Sustentable, SRE-CONACULTA-OEI, México, 2004.

2 Piedras, Ernesto, ¿Cuánto vale la cultura? Contribución económica de las industrias protegidas por los derechos de autor en México, CONACULTA / SACM / SOGEM, México, 2004.

mejor aprovechamiento y difusión de la cultura en nuestro país y en el mundo.

En este sentido debe operar la propuesta de creación de una Cuenta Satélite de la Cultura, como lo han hecho Colombia y Chile<sup>3</sup>, análoga a la existente Cuenta Satélite del Turismo, de tal suerte que se pueda cuantificar y dimensionar las actividades culturales en las economías de nuestros países.

La Cuenta Satélite de la Cultura es un sistema de información continuo, confiable y comparable sobre las actividades culturales, basado en el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN). En la actualidad, el SCN de diversos países ya incluye el valor de las transacciones relacionadas con la oferta y demanda de las actividades culturales; sin embargo, no se encuentran agrupadas de tal manera que se puedan obtener estadísticas para el sector de la cultura, acerca de su producción, empleo, comercio exterior, unidades económicas, etc., como ya se hizo con el sector del turismo.

Estas mediciones en términos reales permiten también tener una idea precisa del impacto de la economía basada en la creatividad y en la economía de nuestro país en su conjunto, así como observar su evolución a través del tiempo.

En México es crucial que CONACULTA defina la generación de esta cuenta satélite como meta dentro del PNC y emprenda la labor coordinada con el INEGI para ejecutar estos trabajos, que contribuyan de manera central a la creación de un sistema integral de información sobre la cultura.

---

3 Son los países pioneros en el desarrollo de esta cuenta en el marco del Convenio Andrés Bello. En dichas cuentas satélite se obtiene que la cultura contribuye con 1.67% del PIB en el caso de Colombia, y 2.8% en Chile.

Para su desarrollo se debe saber que el principal objetivo es el registro de las transacciones económicas, definidas por el SCN como las acciones que se realizan por mutuo consentimiento de dos unidades institucionales y que dan lugar a flujos económicos como salarios, impuestos, etc. Asimismo, estos actores crean, transforman, intercambian, transfieren o cancelan valor económico<sup>4</sup>. Por ello, quedan fuera de esta medición las transacciones que no puedan ser registradas oficialmente, siendo recomendable como siguiente paso un estudio complementario que aproxime el efecto de todas las actividades correspondientes a la economía informal o no documentada por las estadísticas oficiales, que en el caso de nuestros países tienen una importancia fundamental.

El siguiente eslabón de la cadena es la política pública en sí, que a su vez se divide en tres etapas: diseño de la parte teórica y delimitación de lo que la política pública pretende alcanzar; ejecución o implementación de la política; y por último la evaluación, centrada en tres aspectos: mejora, rendición de cuentas y explicación pública.

Siguiendo esta descomposición de la elaboración y puesta en práctica de las políticas públicas, el PNC debe incluir un diagnóstico de las necesidades del sector cultural, así como las posibles soluciones teóricas. Una vez planteados los problemas y las soluciones, se deben incluir calendarios de implementación y metas precisas para cada política propuesta en el Plan. Esto último es fundamental para cerrar el círculo de la política pública exitosa a través de la evaluación de los programas culturales, como se hace desde hace tiempo con los programas sociales.

---

4 SCN 1993, párrafos 2.24, 2.25.

La evaluación de los programas y políticas propuestas dentro del PNC debe seguir los mismos lineamientos que la evaluación de la política social con el fin de evitar su uso político y garantizar que los resultados sean los deseados. Para ello, el PNC debe proponer la creación de un organismo autónomo dedicado a evaluar el cumplimiento de las metas propuestas en el Plan y la eficiencia de los programas culturales.

Otro componente básico dentro del Programa Nacional de Cultura es el acceso al financiamiento especializado para las industrias culturales. Si bien su insumo principal es la creatividad, los creadores requieren recursos para materializar sus propuestas. Deben diseñarse esquemas de financiamiento, tanto públicos como privados, que cubran los requerimientos específicos del sector cultural.

Actualmente, las instituciones privadas de financiamiento no están familiarizadas con el funcionamiento de las industrias culturales y por tanto no pueden otorgar créditos a su medida. Esto provoca que muchas veces el crédito sea escaso para los agentes económicos dedicados a la cultura, pues existe la percepción de que la cultura no es redituable económicamente.

### **Experiencias Internacionales**

Los planes o programas nacionales de cultura no son una creación mexicana; podemos constatar que en América Latina y Europa son varios los países que incluyen la cultura en sus planes de desarrollo e incluso hay ciudades en Estados Unidos y el continente europeo que publican planes culturales. Esto no debe sorprendernos porque la apreciación del papel integral y transversal de la cultura tiende a

ser más importante conforme los países alcanzan un mayor nivel de desarrollo. Por su parte, en nuestra región, países como Colombia, Ecuador y Guatemala cuentan con planes específicos para el sector cultural, con los marcos regulatorios que buscan adecuarse a sus necesidades.

El Plan Nacional de Desarrollo Cultural a Largo Plazo hecho por el Ministerio de Cultura y Deportes de Guatemala es uno de los más completos. Incluye un apartado para describir los objetivos culturales en el ámbito de la economía, y allí hacen referencia a las industrias culturales. En el plan se establecen de manera sistemática metas a corto, mediano y largo plazo para varios subsectores de la cultura.

En contraste, el plan publicado por Ecuador es demasiado general y no plantea objetivos concretos. Las industrias culturales no son consideradas y no se hace un planteamiento económico del desarrollo cultural. Similar es el caso de México, que si bien ha avanzado, sigue idealizando la cultura y la considera sólo por su valor intrínseco, cuando se ha comprobado su gran aportación económica.

Existen varios planes regionales y locales anglosajones que se han enfocado al desarrollo de la cultura como sector económico. Tanto ciudades como regiones establecen planes de desarrollo cultural cuya meta es el desarrollo económico de la localidad. Un ejemplo concreto es la ciudad de Gosford, ubicada al norte de Sídney en Australia, que cuenta con un apartado dedicado a las industrias culturales, su importancia y su desarrollo.

El paradigma del tratamiento de la cultura como método de desarrollo económico es el caso de Gran Bretaña, los pioneros de las industrias creativas. Los ingleses cuentan

con un programa integral de promoción de la economía basada en la creatividad (Creative Economy Program) con presupuesto propio y dependiente del Departamento para la Cultura, los Medios y el Deporte. Este programa es continuo y forma parte importante de las políticas culturales británicas.

## **Conclusiones**

Es responsabilidad del Estado llevar a cabo una política cultural para crear las condiciones que propicien la más amplia participación y compromiso social, más allá de las diversidades sociales, étnicas, políticas, religiosas o de género, y a la altura de los retos de la globalización y del intenso intercambio cultural con el mundo.

Es necesario, entonces, contar con un marco jurídico integral para el sector cultural, que establezca los principios y oriente una política de Estado que garantice el ejercicio pleno del derecho a la cultura, así como el acceso y disfrute de los bienes y servicios; que salvaguarde el patrimonio cultural de la nación, que defina la ubicación y el papel del Estado, sus dependencias y la participación pública, privada y social en el desarrollo y fortalecimiento de nuestra cultura, con el aprovechamiento de la economía de la cultura.

Asimismo, el Programa Nacional de Cultura debe formular políticas que, desde un marco legal e institucional adecuado, convoquen a la participación de diferentes actores culturales, con miras a la construcción colectiva de un proyecto de futuro plural y democrático.

Es lamentable que en México hayamos carecido de suficiente visión, como la que tienen otros países al considerar a la cultura como punto estratégico para el desarrollo, como por

ejemplo Brasil, que otorga estímulos fiscales para quienes invierten en el sector cultural, o Francia, que destina el tres por ciento de sus impuestos al consumo para fortalecer la cultura y promoverla, además de defender la diversidad cultural y la soberanía en las decisiones políticas relativas a la cultura.

Como país necesitamos reglas claras, estables y conducentes para el desarrollo sustentable de la industria cultural, que se traduzcan en condiciones competitivas. Esto resultará en políticas de corto, mediano y largo plazos que permitan detonar el potencial productivo en un ambiente de confianza y de seguridad, y que no se contaminen por cuestiones partidistas, ni por grupos de poder.

De esta manera, el PND podría proponer mecanismos para que, desde los diferentes ámbitos y contextos, grupos, individuos, movimientos e instituciones definan sus propuestas y formas de trabajo, tengan presencia en espacios públicos y permitan los conocimientos y reconocimientos mutuos que las políticas culturales deben ser capaces de propiciar.

Con las políticas que hoy existen y los recursos destinados a la cultura no se podría llegar a ningún lado. Si bien se ha demostrado la importancia de esta industria, es recomendable incluir en el PNC el compromiso de invertir en el sector cultural el equivalente al uno por ciento del Producto Interno Bruto, por razones de justicia y equidad presupuestal.

Nuestras leyes y las políticas culturales son de un país en desarrollo, pero la cultura que México ha creado es la de un país de primer mundo. En consecuencia, es responsabilidad del Estado llevar a cabo una política cultural para crear las condiciones que propicien la más amplia partici-

pación y compromiso social, más allá de nuestra diversidad social, étnica, política, religiosa o de género, a la altura de los retos de la globalización y del intenso intercambio cultural con el mundo. Un Programa Nacional de Cultura adecuado a las necesidades del sector, con metas claras y específicas, constituye el primer paso para cerrar la brecha entre la cultura nacional y las leyes y políticas existentes.



***Notas sobre la negociación política  
de la cultura en la Cámara de Diputados.  
El caso del proceso presupuestal 2008***

Ricardo Bautista García<sup>1</sup>

Quiero agradecer sus comentarios a dos parlamentarios de la cultura: a José Alfonso Suárez del Real y Aguilera y a Inti Muñoz Santini. También agradezco las aportaciones que a este trabajo hicieron Carlos López Ángel y Juan Moreno Pérez.

México está lejos de alcanzar la inversión al sector cultura recomendada por la UNESCO para países en desarrollo: el 1% del Producto Interno Bruto. En los últimos diez años<sup>2</sup> el promedio del presupuesto ejercido por las instituciones del sector cultura en nuestro país representa el .07 % del PIB; de manera excepcional el registro disponible muestra que en el año 1999 el monto ejercido alcanzó el 0.1% del PIB.

---

1 Asesor de la Comisión de Cultura de la cámara de Diputados. LX Legislatura.

2 El presente ensayo fue escrito en diciembre de 2007.

Presupuesto ejercido por las instituciones del sector cultura. <sup>3</sup>		
Año	Presupuesto ejercido (millones de pesos)	% Producto Interno Bruto
1997	2,283.7	0.07
1998	2,613.3	0.07
1999	4,941.4	0.11
2000	3,339.6	0.06
2001	3,594.7	0.06
2002	4,583.0	0.07
2003	5,782.2	0.08
2004	5,156.7	0.07
2005	6,253.3	0.07
2006	7,401.4	0.08

En los proyectos de presupuesto para el sector cultura presentados por el poder ejecutivo al Congreso hay una tendencia al decremento a partir del año 2000; en tanto la intervención del poder legislativo ha permitido considerables ampliaciones de dichos proyectos, con la excepción de los años 2000 y 2001.

---

3 Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C. (CCC); Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana, S.A. de CV.; Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CNCA); Educal, S.A. de CV.; Estudios Churubusco Azteca, S.A.; Fideicomiso para la Cineteca Nacional; Instituto Mexicano de Cinematografía (IMCINE); Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH); Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (INBAL); Radio Educación; Televisión Metropolitana, S.A. de CV. (Canal 22).

Notas sobre la negociación política  
de la cultura en la Cámara de Diputados.  
El caso del proceso presupuestal 2008

<b>Proyecto y presupuesto ejercido por el sector cultura.</b>		
<b>Año</b>	<b>Proyecto del Ejecutivo</b>	<b>Presupuesto ejercido</b>
1997		4,941.4
1998	3,439.6	3,339.0
1999	4,222.0	3,594.7
2000	3,928.0	4,583.0
2001	4,767.0	5,782.2
2002	4,009.0	5,156.7
2003	5,005.0	6,253.3
2004	5,266.9	7,401.4
2005	5,301.5	
2006	7,575.6	

<b>Proyecto, aprobación y diferencia del presupuesto al sector cultura.</b>			
	<b>Proyecto de Presupuesto</b>	<b>Presupuesto aprobado Cámara de Diputados</b>	<b>Diferencia</b>
2000		3,409.2	-30.4
2001	3,439.6	4,222.0	0.0
2002	4,222.0	3,978.0	50.0
2003	3,928.0	4,752.8	-14.2
2004	4,767.0	4,090.8	81.8
2005	4,009.0	5,992.0	987.0
2006	5,005.0	6,094.0	827.1
2007	5,266.9	7,406.5	2,105.0
2008	5,301.5	9,375.6	1,800.0

**Fuente:** Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

Esta es una razón por la cual debe voltearse la mirada a la importantísima labor que desde los órganos de representación democrática del Estado se realiza para dotar de presupuesto al sector cultura. Es cada vez más claro la relevancia que en la vida política mexicana adquiere el poder legislativo en la definición y conducción de las actividades del Estado.

En lo que a materia presupuestal se refiere, las posibilidades de conocimiento del legislador se han ampliado -en la época presente- en un periodo de tiempo relativamente corto, aunque este periodo esta precedido por décadas de estancamiento democrático.

Este proceso tiene su antecedente en la Constitución de 1917. En efecto, cambios políticos de la Revolución Mexicana se tradujeron en reformas constitucionales como la que se refirió a otorgar -por disposición constitucional- a la Cámara de Diputados la facultad para aprobar el presupuesto de la nación, ubicado por el constituyente en el Artículo 74 Constitucional<sup>4</sup>.

Sin embargo, la evolución de estos cambios constitucionales se quedó estacionada durante sesenta años, limitando el sistema de equilibrio de poderes así como también la capacidad constitucional del legislador para evaluar y comprobar el desempeño del gasto realizado por el ejecutivo.

Fue hasta el año de 1977 cuando a la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de aprobación del "proyecto anual de gastos", contenida en la fracción IV del Artículo 74 de la Constitución de 1917, se le agregaran otras relativas al examen y discusión del "Presupuesto de Egresos de la Federación".

---

4 Si bien es cierto que el legislador mexicano ya había obtenido un elemento fundamental que, hasta cierto punto, le dio razón de ser a la representación constitucional -como lo es el principio de no tributación sin representación- desde la Constitución de Apatzingán de 1814 (artículos 113 y 114), la evolución de las normas que regulan los ingresos y gastos públicos sólo se desarrolló conforme evolucionaban las facultades correspondientes a los órganos de representación. Ver Régimen Constitucional del Presupuesto en El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder, Gutiérrez Jerónimo, Lujambio Alonso, Valadés Diego, UNAM 2001.

Esta reforma fue incluso más allá, a la fracción cuarta del artículo en mención se le adicionaron seis párrafos concernientes a temas nodales para el conocimiento, evaluación y fiscalización del ejercicio y desempeño del gasto público. En síntesis, a las facultades ya mencionadas se adicionó la de "revisar la cuenta pública del año anterior"; así como el establecimiento de la fecha (15 de noviembre) para que la Presidencia de la República presentará a la Cámara de Diputados "las iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto", la regulación de las llamadas "partidas secretas"; y finalmente se estipularon casos excepcionales para ampliar el plazo de presentación del proyecto del Ejecutivo. En el año 2005 se llevó a cabo una reforma al artículo 74, fracción IV, de la Constitución, en la que nuevamente se amplió la facultad de la Cámara de Diputados de modificar el proyecto de presupuesto de egresos enviado por el Ejecutivo Federal<sup>5</sup>.

El año 1997 marca una ruptura en la manera inercial en que se aprobaban los presupuestos de egresos de la federación y en la dinámica de las discusiones y deliberaciones durante el proceso constitucional. Un acontecimiento inaudito (si bien deseable) ocurrió en nuestra incipiente vida democrática: el partido de Estado perdió la mayoría de la representación en la Cámara de Diputados; este punto de inflexión tuvo un efecto trascendental en la realidad política nacional: el gobierno dividido. Al no contar con una mayoría parlamentaria, el ritual de aprobación de proyecto de presupuesto del ejecutivo -sin modificaciones relevantes impul-

---

5 A pesar de la existencia de estas facultades de modificación presupuestal no se dio el caso de ampliaciones significativas hasta los años 1980. No es sino hasta la entrada de la oposición de izquierda en las cámaras que esto comienza a ocurrir. En 1983 sufrió modificaciones que representaron el 1% y en 1993 alcanzaron el orden del 1.5% (María Amparo Casar). Como lo señala Casar: "De la acción unilateral del Presidente, se pasó a la acción conjunta de los poderes ejecutivo y legislativo".

sadas por el Congreso- se terminó.<sup>6</sup>

Las elecciones intermedias de ese año arrojaron resultados en los que ningún partido tuvo mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Así que, en materia presupuestal, se hizo necesaria la construcción de consensos y alianzas para sacar adelante el paquete económico. De tal suerte ha evolucionado la pluralidad democrática que la otrora discrecionalidad absoluta de la burocracia federal ha desaparecido. Para el tema que tratamos es importante considerar esta realidad, pues el presupuesto de cultura en el país ha sido, precisamente, discrecional.

Con la llegada del PAN al gobierno federal en el año 2000 ésta situación de gobierno dividido se acentuó pues el Presidente del Cambio, a diferencia del Partido de Estado, no tuvo mayoría en el Congreso. Con la excepción del primer proyecto del presidente Fox, el correspondiente al año 2001, el resto de sus propuestas en materia de presupuesto al sector cultura representaron una tendencia a la baja.

Durante ese sexenio la situación de descomposición de las instituciones culturales hizo crisis. Así lo acredita el diagnóstico que sobre la situación del sector presentó el Programa Nacional de Cultura 2007-2012, elaborado por el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CNCA). En sus ocho apartados abundan las referencias a la falta, ausencia

---

6 A partir de la reforma política de 1977 el ingreso de la oposición política de izquierda va encontrar espacios legales de participación, de manera notable, en el poder legislativo. Esta presencia ha impactado constitucionalmente en el proceso presupuestal, pues fue en las cámaras donde se han celebrado las negociaciones políticas para ampliar las facultades de análisis y evaluación del manejo de las finanzas públicas de un país con un sistema de representación democrática. Es en las cámaras en donde mejor se va a reflejar, a partir de ese momento, la pluralización política y democratización del país.

y déficit de recursos, planeación y solvencia financiera de los organismos culturales. Particularmente grave es el reconocimiento a la situación de la infraestructura cultural, la crisis terminal en museos del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (INBAL) y el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), así como la pérdida de interlocución política del Consejo y el enorme boquete financiero que representó el elefante blanco llamado Mega Biblioteca José Vasconcelos<sup>7</sup>

---

7 Véanse las siguientes citas, tomadas del Plan Nacional de Cultura 2007-2012, sobre sus ocho ejes temáticos. Patrimonio y diversidad cultural: "El INAH ha enfrentado diversas limitaciones. No ha conseguido generar las estrategias para promover la conservación como una tarea compartida y corresponsable con las diferentes esferas de gobierno y de la sociedad [...] Aunque se cuenta con el mandato expreso de que el instituto atienda la conservación y custodia total del patrimonio arqueológico, y de que esta obligado a asegurar la integridad del patrimonio histórico, este precepto no se ha expresado cabalmente en una política que regularice la gestión y tenencia de la tierra en donde esta asentada físicamente buena parte de la riqueza cultural [...] Respecto a las poblaciones que viven en el entorno de zonas patrimoniales [...] hay que reconocer que a la gestión normativa, técnica y jurídica, el INAH [...] no han armonizado criterios de oportunidad y transparencia para el otorgamiento o no de licencias y autorizaciones que contribuyan a la puesta en valor del patrimonio cultural, lo que ha traído como consecuencia el surgimiento de conflictos con las comunidades y autoridades locales [...] Las zonas y repositorios patrimoniales carecen de planes de manejo [...] El INAH se ha rezagado en ola adquisición de tecnologías de punta que faciliten sus tareas de gestión patrimonial y la implementación de un a reingeniería organizacional. El Instituto carece de sistemas de información y bancos de datos únicos [...] lo que ha provocado lentitud en el establecimiento de indicadores eficaces que apoyen loa toma de decisiones [...] Entre estas destacan las que conciernen a la protección jurídica del patrimonio." Infraestructura cultural: "En materia de equipamiento, los centros docentes requieren renovación urgente de mobiliario, acondicionamiento de aulas, equipos de cómputo, dotación de maquinaria, etcétera [...] En cuanto a los teatros y salas de espectáculos, es generalizada la situación de deterioro de los inmuebles y su equipamiento. Las condiciones en las que actualmente se encuentran ponen en riesgo su operación, así como la seguridad de las personas que trabajan en ellos o que acuden a las funciones [...] La mayoría de los museos y salas de exhibición que componen la red del INBAL reportan serias deficiencias [...] Los problemas más graves son, quizá, la falta de condiciones y equipos para el control de la humedad y la temperatura. Este hecho representa un peligro para las colecciones mismas [...] Con

Esta situación, junto a otros elementos que serán comentados más adelante, fue considerada en el proceso de análisis y evaluación presupuestal del sector, que derivó en ampliaciones presupuestales hasta por un mil ochocientos millones de pesos para el Presupuesto de Egresos de la Federación 2008. Sin embargo, las facultades del poder legislativo en

---

respecto a la seguridad, las condiciones en todo el INBA resultan insuficientes y la estructura operativa encargada del rubro presenta carencias [...] En una revisión crítica de la red de museos del INAH, se aprecia que la mayoría de ellos presentan problemas de distinto nivel en los siguientes rubros: equipamiento, mantenimiento de infraestructura o carencia de ella, y anticuados discursos museográficos [...] La Red Nacional de Bibliotecas Públicas [...] en un alto porcentaje requieren acciones decididas de mantenimiento, remodelación, ampliación y renovación de locales". Promoción cultural nacional e internacional: "En los últimos años se ha realizado la apertura de zonas de monumentos sin atender a estudios previos de sustentabilidad del entorno y la estructura patrimonial, y sin una previa valoración de la pertinencia educativa, social y económica del sitio como parte de la infraestructura cultural de la región donde se ubica [...] La falta de certeza presupuestal, de estadísticas, de indicadores de evaluación cuantitativos y cualitativos, así como de los plazos y tiempos que la naturaleza de la actividad artística requiere, ha impedido desarrollar una programación integral a mediano y largo plazo [...] Además se observa una centralización de actividades, el uso restringido de espacios alternos y falta de transparencia en los esquemas de programación [...] El Centro Cultural y Turístico Tijuana AC, reconoce la necesidad de abatir el déficit de operación con el que la entidad cerró sus finanzas el sexenio anterior". Estímulos públicos a la creación y el mecenazgo: "Se identifica escasez y deficiencia en el diseño e instrumentación de procesos de planeación y evaluación. Se han desarrollado acciones aisladas que han generado duplicidad, así como poco aprovechamiento de los recursos de las distintas unidades administrativas del consejo [...] "Se ha debilitado la interlocución política y la colaboración sustantiva del Consejo con las entidades federativas en el diseño y definición de las políticas." Esparcimiento cultural y fomento a la lectura: "Existe un gran rezago en la actualización de acervos, mobiliario e infraestructura informática y no se cuenta con el suficiente personal operativo, técnico y profesional calificado [...] El nuevo edificio de la Biblioteca Vasconcelos, se convertirá en un centro cultural [...] necesaria renovación y el mejoramiento de la infraestructura bibliotecaria, la ampliación y actualización de los servicios y la capacitación del personal y equipamiento tecnológico de la Red Nacional de Bibliotecas".

materia presupuestal y la responsabilidad con que la Comisión de Cultura abordó esta cuestión lograron remontar la crisis, en lo concerniente a dotar de un presupuesto, apenas suficiente, al sector.

## **La negociación del Presupuesto de Egresos 2008 en materia de cultura**

En términos constitucionales, la aprobación del paquete económico tiene las siguientes fases: ingreso, asignación de partidas para el gasto y control del gasto.<sup>8</sup> Aquí nos aboca-

---

8 En la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en su Capítulo III, De la Aprobación y los mecanismos de comunicación y coordinación entre Poderes, ARTÍCULO 42, se establece: "La aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos se sujetará al siguiente procedimiento:

I. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, deberá enviar al Congreso de la Unión a más tardar el 1 de abril, un documento que presente los siguientes elementos:

- a) Los principales objetivos para la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del año siguiente;
- b) Escenarios sobre las principales variables macroeconómicas para el siguiente año: crecimiento, inflación, tasa de interés y precio del petróleo;
- c) Escenarios sobre el monto total del Presupuesto de Egresos y su déficit o superávit;
- d) Enumeración de los programas prioritarios y sus montos.

II. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, remitirá a la Cámara de Diputados, a más tardar el 30 de junio de cada año, la estructura programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos.

La estructura programática que se envíe a la Cámara se apegará a lo establecido en esta Ley.

Al remitir la estructura programática, el Ejecutivo, por conducto de la Secretaría, informará sobre los avances físico y financiero de todos los programas y proyectos que se hayan aprobado en el Presupuesto de Egresos vigente con relación a los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, y detallará y justificará las nuevas propuestas, señalando las correspondientes opciones de fuentes de recursos para llevarlas a cabo.

III. El Ejecutivo Federal remitirá al Congreso de la Unión, a más tardar el 8 de septiembre de cada año:

- a) Los criterios generales de política económica en los términos del artículo

---

16 de esta Ley, así como la estimación del precio de la mezcla de petróleo mexicano para el ejercicio fiscal que se presupuesta determinada conforme a lo dispuesto en el artículo 31 de esta Ley;

- b) La iniciativa de Ley de Ingresos y, en su caso, las iniciativas de reformas legales relativas a las fuentes de ingresos para el siguiente ejercicio fiscal; y
- c) El proyecto de Presupuesto de Egresos;
- IV. La Ley de Ingresos será aprobada por la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de octubre y, por la Cámara de Senadores, a más tardar el 31 de octubre;
- V. El Presupuesto de Egresos deberá ser aprobado por la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de noviembre;
- VI. La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación a más tardar 20 días naturales después de aprobados.

Asimismo, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, deberá enviar a la Cámara de Diputados, a más tardar 20 días naturales después de publicado el Presupuesto de Egresos en el Diario Oficial de la Federación, todos los tomos y anexos del Presupuesto, con las modificaciones respectivas, que conformarán el Presupuesto aprobado;

- VII. La Cámara de Diputados, en el marco de las disposiciones de la presente Ley, podrá prever en el Presupuesto de Egresos los lineamientos de carácter general que sean necesarios a fin de asegurar que el gasto sea ejercido de acuerdo con los criterios establecidos en el párrafo segundo del artículo 1 de esta Ley;
- VIII. En el proceso de examen, discusión, modificación y aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, los legisladores observarán los siguientes principios:
  - a) Las propuestas serán congruentes con la estimación del precio de la mezcla de petróleo mexicano para el ejercicio fiscal que se presupuesta, determinada conforme a lo dispuesto en el artículo 31 de esta Ley, así como observando los criterios generales de política económica;
  - b) Las estimaciones de las fuentes de ingresos, distintas a la señalada en el inciso anterior, deberán sustentarse en análisis técnicos;
  - c) Cuando propongan un nuevo proyecto, deberán señalar el ajuste correspondiente de programas y proyectos vigentes si no se proponen nuevas fuentes de ingresos;
  - d) Se podrán plantear requerimientos específicos de información;
  - e) En su caso, se podrán proponer acciones para avanzar en el logro de los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que deriven del mismo; y
  - f) En el caso del Presupuesto de Egresos, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados deberá establecer mecanismos de participación de las Comisiones Ordinarias en el examen y discusión del

remos a comentar lo relativo al segundo tema, es decir, a los mecanismos de negociación política para la aprobación del Presupuesto de Egresos, particularmente lo que se refiere al sector cultura.

Para la elaboración del proyecto del ejecutivo, cada entidad pública del sector cultura presentó sus proyectos -vía CONACULTA, su órgano coordinador<sup>9</sup>- a la cabeza del Ramo 11, es decir, a la Secretaría de Educación Pública, que a su vez plantea a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sus necesidades presupuestales. Aunque este proceso al interior del Ejecutivo tiene grados de opacidad que obstruyen su cabal comprensión, resulta relevante en tanto que los Proyectos del Ejecutivo para el sector han venido presentando una curva descendente con respecto al presupuesto ejercido en años anteriores, como ya se ha visto, a pesar de las apremiantes necesidades de las instituciones culturales.

Para dar una idea de las implicaciones de estos desfases, baste hacer notar el caso del Instituto Mexicano de Cinematografía que respecto a sus necesidades planteadas al poder ejecutivo sólo recibió el respaldo al 50% de sus peticiones (200 millones de pesos aproximadamente), colocando al

---

Presupuesto por sectores. Los legisladores de dichas Comisiones deberán tomar en cuenta en sus consideraciones y propuestas la disponibilidad de recursos, así como la evaluación de los programas y proyectos y las medidas que podrán impulsar el logro de los objetivos y metas anuales.

IX. Podrán establecerse mecanismos de coordinación, colaboración y entendimiento entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, con el objeto de hacer más eficiente el proceso de integración, aprobación y evaluación del Presupuesto de Egresos.

En este proceso, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados apoyará técnicamente las funciones de la misma, en materia tanto de la elaboración y aprobación de la Ley de Ingresos como del Presupuesto de Egresos de la Federación”.

9 Artículo 2º del decreto de Creación del CNCA.

poder legislativo ante la imposibilidad de aumentar, con ampliaciones presupuestales, el 100% de los recursos para el año 2008.

Pero, ¿cuáles son las condiciones constitucionales, normativas y políticas para una negociación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, y entre los órganos parlamentarios que resulte productiva para el presupuesto al sector cultura?

Por un lado están las atribuciones constitucionales que le dan marco a este intercambio entre los poderes, la normatividad que posibilita la negociación intracameral, la composición política de la Cámara de Diputados así como las agendas de las principales fuerzas políticas del Congreso, es decir de los partidos Acción Nacional, en su momento de la alianza del Frente Amplio Progresista (Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo y Convergencia) y el Revolucionario Institucional. Ninguna de las fuerzas restantes suma, por si misma, a cualesquiera de las anteriores fracciones parlamentarias, la mayoría necesaria para imponerse en las deliberaciones de los órganos parlamentarios ni tampoco del Pleno de la Cámara de Diputados.

Para entender la dinámica política de la cultura valoraremos los estatutos o declaraciones de principios de los partidos, y la propia dinámica parlamentaria. Las complicaciones derivadas de una ausencia de mayorías en el Congreso, y en particular de una mayoría del partido que ostenta el poder ejecutivo, han dificultado el logro de acuerdos en el proceso de negociación y aprobación del presupuesto, sin embargo y a pesar de esta realidad política existen bases normativas de solución, pero es sobre todo la negociación política la que ha reducido los niveles de conflictividad.

La Constitución Política establece la participación de los

poderes ejecutivo y legislativo en el proceso de negociación presupuestal. El poder ejecutivo tiene la prerrogativa de presentar ante la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Egresos de la Federación<sup>10</sup>, , mientras que el poder legislativo tiene la facultad exclusiva de “Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal”.<sup>11</sup>

Estas imposiciones constitucionales poseen una normatividad que las regula y fortalece, como es el caso de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. En esta se establece la capacidad del poder legislativo para realizar adecuaciones presupuestarias<sup>12</sup>. Esta regulación establece la coadyuvancia entre poderes y su propio equilibrio.

Ambos poderes también tienen límites (aunque desiguales) en sus atribuciones, pues mientras que para el ejecutivo existe el derecho a vetar la aprobación de la Ley de Egresos

---

10 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sección III De las Facultades del Congreso; Artículo 74. Fracción IV, Segundo párrafo: “El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre”.

11 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sección III De las Facultades del Congreso; Artículo 74. Fracción IV, Primer párrafo.

12 “Adecuaciones presupuestarias: las modificaciones a las estructuras funcional programática, administrativa, y económica, a los calendarios de presupuesto y las ampliaciones y reducciones al Presupuesto de Egresos o a los flujos de efectivo correspondientes, siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de los ejecutores de gasto” (Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Artículo 2, Párrafo II).

-asunto que continuará debatiéndose-, el legislativo tiene acotadas sus funciones para evitar que se invadan facultades exclusivas del poder ejecutivo como son la creación de programas, reestructuración de instituciones, administrar recursos financieros e incrementar el gasto corriente de los organismos estatales, entre otros. A este respecto resulta emblemática (aunque polémica) la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a la controversia constitucional del ex presidente Vicente Fox al presupuesto de Egresos del año 2005, que impidió, entre otros rubros, que el legislador dotara a la Biblioteca del Centro Cultural Universitario de la Universidad de Guadalajara con recursos para su construcción<sup>13</sup>.

---

13 El 21 de diciembre de 2004, la Presidencia de la República promovió controversia constitucional en la que demandó la invalidez de los anexos, rubros y disposiciones del presupuesto de egresos de la Federación 2005, particularmente de subsidios para obras y servicios en entidades federativas y Municipios, como el de 197.0 millones para la Biblioteca del Centro Cultural Universitario de la Universidad de Guadalajara. Las observaciones del ejecutivo no fueron recibidas por la Cámara de Diputados pues fue rechazado su derecho de veto por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, no obstante la SCJN resolvió declarar "la invalidez del acuerdo de catorce de diciembre de dos mil cuatro reclamado, así como la nulidad parcial del presupuesto de egresos de la Federación para el año de 2005, para los efectos que se precisan en el penúltimo considerando de esta resolución". La misma fue cuestionada por Raúl Carrancá y Rivas, doctor en derecho constitucional y consejero jurídico de la honorable Cámara de Diputados quien afirmó que "al aceptar la controversia, la Corte violó la Constitución [...] sólo hago un análisis de tipo jurídico: al Presidente no le asiste la razón. Como jurista voy a esgrimir o poner en manos del señor presidente de la Cámara de Diputados un cúmulo de argumentos estrictamente técnicos. Le daré a la Cámara lo que son razonamientos válidos, para que, si la Cámara lo considera prudente, los esgrima ante la Corte [...] El Presidente de la República está invadiendo funciones específicas en términos del artículo 74 constitucional". Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: XXII, Septiembre de 2005, Pág.: 895.

Para la aprobación del presupuesto 2008 en la LX legislatura, se presentaron circunstancias anómalas, como es el caso de la ausencia de un Programa Nacional de Cultura que permitiera evaluar las necesidades del sector de acuerdo a una definición que es competencia del Ejecutivo: el diseño de la política pública en materia de cultura (si bien es cierto que las instituciones del sector, como lo son el INBAL, el INAH y el IMCINE, entre otras, tiene bien definidos sus objetivos y metas, la falta de articulación de un plan general – insistimos, para el año 2008–para el sexenio representó una dificultad para diseñar un presupuesto más adecuado); la ineficacia en el manejo del gasto durante el primer semestre del año (en el noveno mes del año el CNCA reportaba sólo el 44% del presupuesto ejercido, mientras que para el mes de noviembre su reporte fue de 84%<sup>14</sup>) y la imposibilidad de las instituciones culturales para cabildear con la Cámara de Diputados, esto es exponer las necesidades financieras del sector.

Esta última anomalía se debe a una circular emitida por la Secretaría de Gobernación durante el sexenio foxista, que impedía a estas instituciones establecer relaciones directas con el poder legislativo. Esta herencia aún permea la interlocución política de actual administración; y la ausencia de un diálogo abierto con los sectores de la comunidad cultural, por parte del órgano rector de la cultura.

A estos inconvenientes en el sector es necesario sumar los propios del sistema de comisiones congresionales de nuestro parlamento pues la actual normatividad confiere a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública la prerrogativa de emitir el dictamen de presupuesto, excluyendo práctica-

---

14 Estado del Ejercicio del Presupuesto al 30 de septiembre de 2007, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. Ver anexos.

mente al resto de las comisiones de la discusión presupuestaria.

En este aspecto también fue relevante la participación de los coordinadores de los distintos grupos parlamentarios, quienes concentraron la toma de decisiones a lo largo del proceso, confiéndole el acuerdo final a una cúpula por encima del resto de legisladores. Esta anomalía aun no ha sido solventada a pesar de importantes reformas que han ampliado las posibilidades de participación en las deliberaciones del presupuesto en la Cámara de Diputados frente al poder legislativo. En este sentido vale la pena hacer notar la encomienda asumida por el secretario de la Comisión de Cultura, en ese momento el diputado José Alfonso Suárez del Real, quien advirtió la importancia de participar en las deliberaciones del dictamen, a pesar de no tener derecho a votar.

¿Cómo fueron subsanados estos escollos por la Comisión de Cultura? ¿Cuáles fueron los planteamientos de las principales fracciones parlamentarias frente a este entorno? Para lograr las ampliaciones al sector hasta por 1, 800 millones de pesos, solicitadas en el dictamen de la Comisión de Cultura, ¿qué papel jugaron las tres principales fuerzas políticas?

Para responder estas interrogantes y previo a la revisión del Acuerdo que la Comisión de Cultura presentó a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, permitásenos la siguiente digresión, pues no puede explicarse la negociación presupuestal del sector sin el conocimiento de la más amplia negociación del proyecto del ejecutivo en su conjunto.

El 8 de septiembre del 2007 el titular del Poder Ejecutivo Federal presentó el Proyecto de Presupuesto de Egresos de

la Federación correspondiente al ejercicio fiscal del año 2008, sin embargo el arranque de la negociación para integrar las demandas de ampliaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) se dio a partir de la aprobación de la Ley de Ingresos, pues ésta integraba mayores ingresos derivados de la Reforma Fiscal aprobada en el mismo mes de septiembre, así como el ajuste en el precio de referencia del petróleo.

A partir de ese momento y derivado de los mayores ingresos, se identificó una bolsa de recursos hasta por 105 mil 60 millones de pesos que se convertiría en el foco de la negociación parlamentaria.

A pesar de la oposición del PRD en la aprobación de la Reforma Fiscal, a la cercanía de las elecciones en el estado de Michoacán para elegir gobernador y de la intención de PRI y PAN por aislarlo del proceso de negociación, este grupo parlamentario fue el único que planteó como una prioridad ampliaciones al sector cultura.

Sus prioridades fueron, principalmente: “aumentar el Programa de Adultos Mayores hasta abarcar poblaciones de 100 mil habitantes; incorporar un Programa de Apoyo a Discapacitados; mayor gasto en Educación, en especial en Educación Media y Superior; incrementar los recursos a Equidad y Género, y a Cultura; construir una nueva refinería para PEMEX, entre otros”<sup>15</sup>.

Otras fueron las prioridades del resto de los partidos, pero en ningún caso estimaron la importancia de apoyar al sector

---

15 Ver: *La negociación del presupuesto de egresos para 2008: una primera reflexión*. Dr. Juan Moreno Pérez, asesor del Grupo Parlamentario del PRD, 14 de noviembre de 2007.

cultura dentro de sus agendas de presupuesto. ¿A qué se debe este desfase? En los estatutos y declaraciones de principios que los partidos están obligados a presentar al Instituto Federal Electoral encontramos la razón de esta impostura.

### **La cultura en el horizonte de los partidos políticos.**

Las referencias al sector en los documentos del Partido Acción Nacional sugieren una falta de atención a este importante sector de la administración pública. Resulta relevante pues se trata del partido en el gobierno y, por tanto, obligado a acatar los convenios internacionales que en la materia ha suscrito el Estado Mexicano<sup>16</sup>.

En el Programa de Acción Política, apartado II Fortalecimiento de Nuestras Comunidades, pueden leerse las siguientes referencias: "Las personas y las comunidades tienen derecho a acceder a la cultura<sup>17</sup> (...) Nuestro compro-

---

16 Ver *Declaración de México sobre las políticas culturales*, en el marco de los trabajos de la Conferencia mundial sobre las políticas culturales, celebrada en la ciudad de México del 26 de julio al 6 de agosto de 1982. En el capítulo correspondiente a la Planificación, administración y financiación de las actividades culturales, se señalaba: "41. La cultura es el fundamento necesario para un desarrollo auténtico. La sociedad debe realizar un esfuerzo importante dirigido a planificar, administrar y financiar las actividades culturales [...] y 42. Para hacer efectivo el desarrollo cultural en los Estados Miembros, han de incrementarse los presupuestos correspondientes y emplearse recursos de diversas fuentes en la medida de lo posible. Asimismo, debe intensificarse la formación de personal en las áreas de planificación y administración culturales".

17 En el año 2007 el diputado Lemus Muñoz Ledo, secretario de la Comisión de Cultura por parte de Acción Nacional presentó ante el pleno de la Cámara de Diputados iniciativa para establecer el derecho a la cultura, en el artículo 4º Constitucional.

miso con la cultura debe centrarse en la generación de mecanismos que promuevan la libertad de creación artística y cultural y en la protección de las diversas formas de expresión y comunicación. En su fomento, se requiere del financiamiento estatal, de la iniciativa privada y de las organizaciones sociales”.

A pesar de su amplia trayectoria al frente de la administración pública federal y a que le correspondió la consolidación de las principales instituciones culturales del Estado Mexicano, el Partido Revolucionario Institucional tiene pocas referencias en la materia. En su Programa de Acción y en la Declaración de Principios, proponen: “una nueva ley para fomentar la creación y el acceso a la cultura. Buscaremos que el Estado mexicano establezca mecanismos que alienten la creatividad artística y cultural de los mexicanos, así como la de sus artesanos [...] El partido busca promover la implementación de una política de Estado que impulse decididamente la cultura, la ciencia y la tecnología como puntales de la modernización, la soberanía y el desarrollo nacional”.

En tanto que en el Programa del Partido de la Revolución Democrática, se establecieron prioridades en torno al tema en varios apartados, lo que da cuenta de una comprensión más integral: Derechos individuales, sociales y colectivos<sup>18</sup>;

---

18 El PRD reivindica la cultura como un derecho social universal y como un espacio para la construcción de identidades en la diversidad y la libertad. Todas y todos deben tener acceso al disfrute de los bienes culturales. El Estado es el responsable del cuidado, investigación y promoción de nuestros bienes culturales. El patrimonio cultural es un componente esencial de nuestra gestión de soberanía nacional. Las políticas educativas, turísticas y culturales deben promover y garantizar la salvaguarda de este patrimonio. El PRD se pronuncia por la plena aplicación de la Ley Federal de Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas y por que el Estado destine los recursos suficientes para ello. Considera el trabajo artístico e intelectual como parte fundamental del desarrollo del país, por lo que debe ser apoyado por el Estado

**Desarrollo sostenido, sustentable e incluyente<sup>19</sup>; Reforma del Estado<sup>20</sup> e Integración mundial y cooperación internacional<sup>21</sup>. Igualmente se encuentran referencias en su Declaración de Principios, particularmente en los apartados correspondientes a Una sociedad productiva, justa e igualitaria<sup>22</sup>; Construir la democracia<sup>23</sup>; Por un desarrollo sustentable y política internacional<sup>24</sup>; Cooperación internacional y paz mundial<sup>25</sup>.**

---

con pleno respeto a la autonomía y libertad creativas. Exigencia por retirar de las industrias culturales del TLCAN, para garantizar con ello condiciones de equidad en la difusión del trabajo artístico y creativo de las y los mexicanos.

19 El Estado destinará como mínimo el 1% del Producto Interno Bruto para las políticas de fomento a la creación artística y la defensa del patrimonio cultural.

20 La ley protegerá y promoverá la radio y televisión culturales de carácter público, así como las emisoras en lenguas indígenas.

21 Como parte de un esfuerzo internacional, debe promoverse una mejor comprensión y apreciación de la diversidad cultural como parte de un esfuerzo general para acercar a los pueblos, las etnias y las naciones. Para ello, sin embargo, se requiere definir nuevas políticas de seguimiento y nuevos criterios legales, nacionales e internacionales, en relación con los medios masivos de comunicación.

22 "Conquista y la defensa de los derechos humanos y sociales fundamentales, incluyendo: los democráticos, civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y solidarios".

23 "La defensa del patrimonio cultural tangible e intangible de nuestra Nación; del derecho al acceso democrático de todas y todos los mexicanos; son temas sustantivos en los que la izquierda debe aportar su sentido humanitario, de conciencia social, de arraigo comunitario y de solidaridad internacional, respondiendo así a la pluriculturalidad que resguarda, recrea y mantiene vivos nuestros códigos de identidad nacional frente al embate del mercado".

24 "Haciendo posible el acceso de las mexicanas y los mexicanos a los beneficios materiales y culturales que les permita un mejoramiento permanente en su nivel y calidad de vida".

25 "Libre circulación y divulgación de los bienes culturales y artísticos".

**“El Partido de la Revolución Democrática pugna por el reconocimiento y la aplicación de todos los derechos humanos y su carácter universal e inalienable, progresivo e integral, indivisible e interdependiente y por superar las limitaciones actuales que obstaculizan su ejercicio y plena vigencia. Los derechos humanos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales y colectivos, medioambientales, de minorías y de diversidad, estarán garantizados plenamente para todas las mexicanas y todos los mexicanos para toda persona de otra nacionalidad que viva o transite por nuestro país”.**

Si bien es cierto que una vez concluidos los procesos de negociación, ningún partido se opuso a la aprobación de las ampliaciones al sector –lo cual ennoblece el trabajo de todas las fracciones–, para efectos del presente trabajo resulta trascendental destacar este desfase de intereses en torno a la cultura.

### **El acuerdo de la Comisión de Cultura**

En este momento resulta conveniente revisar el acuerdo que la Comisión de Cultura presentó a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, en éste se expone la identificación de un decremento de un punto porcentual respecto a lo ejercido en el año 2007. Se lee en el acuerdo firmado por la mayoría de los miembros de la Comisión de Cultura: “Hubo necesidad de sostener una serie de reuniones de análisis con funcionarios de la Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y la H. Comisión de Presupuesto para exponer los problemas que se generarían en los programas culturales, así como en las instituciones del Subsector Cultura, a partir de la insuficiencia de recursos”.

La Comisión concluye “que el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el subsector cultura correspondiente al ejercicio fiscal del año 2008, debe ser modificado”. A continuación, el texto del acuerdo expone la metodología que le permitió a la Comisión presentar una propuesta de ampliaciones, consistente en documentar la reducción así como las consecuencias deficitarias en las dependencias del sector; la Comisión identificó las irregularidades en el analítico de partidas del CNCA “que no guardaban coincidencia con los objetos de gasto al identificarse las funciones y programas en el Analítico Funcional Programático Económico ni con las metas propuestas para el año 2008, ni con los indicadores de desempeño”.

Asimismo la Comisión integró “las observaciones y propuestas de los responsables de la política cultural de las instituciones adscritas al sector, así como con los gobiernos de las entidades federales, de los municipios y las asociaciones civiles y promotores culturales”.

Un tema de absoluta relevancia expuesto por el acuerdo es el que acredita que esta comisión legislativa es de las únicas que “atendieron las demandas de la ciudadanía”<sup>26</sup>.

---

26 La concentración de poder que tiene la CP y CP para la elaboración del dictamen, debido a la normatividad implica que los grupos ciudadanos no encuentren espacios formales de participación en la discusión de la asignación de recursos fiscales. Esta dificultad ha querido ser subsanada abriendo espacios para ejercer el derecho de petición. Igual que en la LIX Legislatura, y por segundo año consecutivo, la Comisión de Cultura ha recibido las peticiones no sólo de grupos y asociaciones civiles, si no también de gobiernos municipales y estatales, que sin embargo no pudieron ser cubiertas en su totalidad, pues las demandas fueron superiores a los siete mil millones de pesos, mientras que las ampliaciones sólo sumaron un total de un mil ochocientos millones de pesos.

Finalmente, en el acuerdo se expone la propuesta de ampliación presupuestaria: "Sobre la base de la aprobación por el Senado de la República de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008, el día 30 de octubre de 2008, se elaboró y sustentó la propuesta de Ampliación presupuestal para el Ejercicio Fiscal 2008, por un monto de 2125 millones. Con estos recursos se evitará la *descapitalización* que ha sufrido el Subsector, se incrementará la inversión en infraestructura y se fortalecerá la oferta cultural, además de que se alentará la difusión e investigación culturales y se mejorarán los servicios educativos y en recintos culturales".

¿Cuáles fueron las bases y los criterios para esta solicitud? El acuerdo de la Comisión es profuso en este sentido, resumimos:

- 1 El fortalecimiento de las instituciones culturales (inversión en la infraestructura tecnológica y de las condiciones de sus inmuebles, así como en los mecanismos de seguridad y resguardo del patrimonio cultural);
- 2 Distribución del gasto con espíritu federalista.
- 3 Principio de proporcionalidad (que los recursos se apliquen a los programas prioritarios de Estados y Municipios); y
- 4 Se apoya la producción y la oferta cultural de las asociaciones civiles y de promotoría independientes, ya que su aportación a la oferta cultural de nuestro país es cada vez más determinante; además de que se corresponde con esto, a un principio de democra-

tización de los programas y proyectos culturales, al fomentarse la participación de la sociedad civil en su diseño, evaluación y seguimiento”.

**La Comisión de Cultura** estableció líneas prioritarias de asignación, de acuerdo a las solicitudes que las dependencias presentaron en reunión de trabajo con la Mesa Directiva de la misma:

**Programas prioritarios del subsector cultura.** La Comisión advierte (e incluso hace eco de lo expresado por el CNCA en su diagnóstico: la crisis heredada por el sexenio foxista) de la inutilidad de abandonar las prioridades de anteriores ejercicios fiscales y expresa preocupación por la “forma en que las prioridades cambian, además de la posible pérdida de recursos que ya fueron invertidos”. A continuación resumimos las peticiones de cada dependencia, recogidas en el acuerdo citado:

**Instituto Nacional de Antropología e Historia.** Solicitud adicional: 190 millones para atender programas prioritarios; resolver el problema de las prestaciones al personal sindicalizado (no autorizadas por la SHCP). Regularización de plazas para el personal compactado del INAH y la creación de plazas por parte del INBAL.

**Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura.** Solicitud de ampliación presupuestal: 400 millones de pesos “para invertir en la infraestructura de museos, teatros y escuelas”, para subsanar “las condiciones alarmantes en que se encuentran, teatros, inmuebles de servicio y escuelas del INBAL, producto de la descapitalización del instituto y la falta de inversión en infraestructura”.

**Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.** EL acuerdo refiere que el Consejo reportó nuevas necesidades referidas a las políticas de vinculación cultural, fomento cultural, difusión cultural y políticas de fomento del libro y la lectura. Recursos adicionales: 233 millones.

**Instituto Mexicano de Cinematografía.** “Es ampliamente conocida la situación del cine mexicano, la falta de recursos y la dinámica exponencial en su producción. Tenemos la firme intención de incrementar los recursos de IMCINE con la finalidad de que las políticas de fomento, promoción, difusión, resguardo y financiamiento, se puedan desarrollar de manera consecuente con la importancia que tienen el cine y las artes audiovisuales en el mundo.” Solicitud de ampliación: 40 millones de pesos.

**Radio Educación** solicitó inversión de 12 millones para su programa de digitalización, así como para el cambio tecnológico para la digitalización de su frecuencia.

**Fideicomiso para Cineteca Nacional.** Solicitud de complemento presupuestal: 18 millones de pesos, para invertir en el “resguardo del acervo filmico, así como en los festivales y encuentros comprometidos en 2008.”

**Estudios Churubusco Azteca.** Inversión solicitada a la Comisión: 33 millones de pesos “para la actualización del equipo de posproducción”.

**Compañía operadora del Centro Cultural Tijuana.** “El CECUT tiene en marcha una acrecentamiento de sus instalaciones, por esa razón está solicitando una ampliación por 20 millones de pesos”.

**Centro de Capacitación Cinematográfica.** Requerimiento de recursos adicionales: 11 millones de pesos para invertir en áreas de posproducción y docencia.

**Televisión Metropolitana, Canal 22.** Para financiar su cambio de frecuencia analógica a digital requiere una inversión de 64 millones de pesos.

**EDUCAL.** Solicitud e ampliación: 29 millones de pesos. “A este importante sistema de distribución y puntal de las políticas de fomento al libro y a la lectura, le redujeron su presupuesto en un 42%, al pasar de 30.7 millones a 18.3 millones. (...) La falta de un programa articulador ya provoca la dispersión de las políticas culturales, sus efectos los podemos cuantificar con los datos que aporta el Informe de Gobierno 2007: mientras el Programa Nacional Hacia un país de lectores reportaba en 2006 un total de 299,576 actividades con una convocatoria de 4 millones de personas, en 2007 se reportan 211,778 actividades con una convocatoria de 2.6 millones, 38% menos; la Red Nacional de Bibliotecas pasó de 7210 a 7211 bibliotecas, sólo una biblioteca más, lo que muestra un abandono de este programa. Aunque se reporte un incremento en el número de Salas de Lectura, que pasó de 5,909 salas en 2006 a 6,216 salas en 2007, el número de personas atendidas se redujo en un 50%, ya que pasó de 5.6 millones en 2006 a 2.8 millones en 2007.”

**Presupuesto para las entidades federativas.** Solicitud: 850 millones de pesos. En este aspecto es interesante visualizar el trabajo de la Comisión en los meses previos a la presentación del Proyecto de Presupuesto. En el acuerdo se lee: “En la pasada reunión del mes de julio, con los titulares de las secretarías y direcciones de cultura de los Estados de la República mexicana, se estableció el compromiso para

otorgar un piso financiero para cada Estado por un monto promedio de 15 millones de pesos. La cifra que debiera destinarse para este fin es de 480 millones de pesos. Sin embargo, la partida 7506 Donativos a entidades federativas contiene en el Proyecto de Presupuesto de Egresos la cantidad de \$399, 237, 263.00 esto es, casi 850 millones menos de la cantidad mínima requerida.”

**Ciudades Patrimonio Mundial.** Solicitud de asignación: 120 millones de pesos. La Comisión expone que en el Proyecto del Ejecutivo no se consideró el programa de Ciudades Patrimonio Mundial, a pesar de que México es miembro de esa convención internacional “además de que la Ciudad de México se ha convertido en el lugar con mayor número de declaratorias en el mundo.” Adicionalmente alerta del riesgo de perder la declaratoria de Xochimilco “por lo que requiere recursos extraordinarios para su proyecto de rescate integral.”

**Producción cultural de las asociaciones civiles y productores independientes.** Solicitud: 305 millones de pesos. En este rubro se presentan proyectos de asociaciones culturales, de productores independientes en diferentes disciplinas como las artes escénicas, la música, el teatro y las artes plásticas, entre otras.

**Programas municipales y federales. Solicitud: 20 millones de pesos.** “El Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados (PAICE), atendió 37 proyectos contra los 70 que documentó el Informe de Gobierno en 2006; mientras que los Fondos Municipales y Estatales para la Cultura reportan en 2007 un total de 2,918 actividades apoyadas con una convocatoria para 3.5 millones de personas: casi la mitad de las actividades apoyadas en

2006, que fueron 6,077 con una convocatoria de 7.8 millones de personas. Estos programas son una vía para la descentralización”.

**Fondos arqueológico y artístico.** La comisión reporta que en el Proyecto de Presupuesto del Ejecutivo no se encontraron los fondos arqueológico y artístico que habían convenido en las reuniones de trabajo con el CNCA. “Sin embargo, para este rubro que permitiría articular las políticas de protección del patrimonio arqueológico y artístico se solicitaron en beneficio del INAH y el INBAL, 151.9 millones.

**Políticas de diversidad cultural.** La Comisión solicitó una asignación presupuestaria de 300 millones de pesos y consignó, nuevamente, la falta de una partida en el Proyecto del Ejecutivo. “Un rubro que representa una preocupación especial de la Comisión de Cultura, se refiere a la políticas de Diversidad Cultural, sobre la cual México se comprometió internacionalmente a desarrollar políticas específicas de protección y fomento.”

El dictamen que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública entregó al pleno de la Cámara de Diputados estableció el monto de un mil ochocientos millones de pesos, trescientos veinticinco millones de pesos menos de lo solicitado. La afectación a las necesidades presupuestales del sector provocó, a bote pronto, las primeras reacciones: la comunidad cinematográfica manifestó su desconcierto por no haber logrado un presupuesto mínimo suficiente.

Sin embargo, es menester reconocer el trabajo hecho por la Comisión de Cultura ante la crisis heredada por el foxismo y las circunstancias normativas y de negociación que hemos comentado.

## **Primeras Conclusiones**

La recomendación de la UNESCO para que nuestro país incremente el presupuesto al sector cultura tendrá que cumplirse de manera paulatina, ahora parece imposible elevar el presupuesto de golpe, tanto por la crisis económica del sistema, pero también por la incapacidad de las instituciones de manejar un volumen del presupuesto diez veces mayor al actual, así como por la falta de comprensión -por parte de las autoridades federales y en general de la clase política -de la relevancia adquirida por este sector en nuestra sociedad.

Para este caso vale la pena evaluar el impacto que ha tenido lo dispuesto en la Ley General de Educación, donde se ha establecido la manera de atender las recomendaciones de la UNESCO para dotar al ramo de inversiones que alcancen el 8% del PIB. En esta ley se estableció que el crecimiento de las aportaciones financieras del Estado debe ser gradual para alcanzar el porcentaje recomendado.

Este objetivo, como ya se ha visto, es responsabilidad de los órganos de representación democrática, particularmente de la Cámara de Diputados, que deberá incrementar su relación política con los sectores más activos de la comunidad cultural y renovar sus compromisos en la materia. Por lo pronto tendrán que considerarse algunos derroteros en la dinámica del presupuesto al sector: en primer lugar deberá evitarse la tentación de reducir el presupuesto al sector en los proyectos que envía el poder ejecutivo a la Cámara de Diputados, este no podrá ser menor a lo ejercido el año previo. Consecuentemente, el presupuesto debe ir aumentando paulatinamente para que en el transcurso de los años se pueda cumplir las recomendaciones internacionales. En

su agenda parlamentaria, el PRD tiene en la mira un escalón intermedio entre las recomendaciones internacionales y un eventual crecimiento que superé el promedio nacional del .07% del PIB, y este se refiere a “defender un presupuesto de al menos el 1% del Presupuesto de Egresos”.

El sector cultura tiene que reestructurarse, son muchas las voces que desde la función pública, la academia y de la promoción cultural han venido reflexionando esta posibilidad, incluso desde una perspectiva jurídica, tanto para fortalecer la defensa del patrimonio como para elaborar políticas públicas en la materia con el concurso más amplio de la sociedad. Recordemos la manifestación de noviembre de 2006 al Palacio Legislativo de San Lázaro para exigir mayor presupuesto a la cultura, esta nos ha permitido visualizar la importancia que para la sociedad tiene el tema del presupuesto a la cultura.

Se ha señalado la duplicación de funciones del CNCA y los efectos nocivos para el resto de las instituciones, particularmente del INBAL y el INAH. Por otro lado, las reformas constitucionales -ampliación de facultades a la Cámara de Diputados para legislar en torno a la cultura, el establecimiento del derecho a la cultura y los derechos culturales- aprobadas por el Congreso de la Unión y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2009, deberán contar con el amplio respaldo de la comunidad cultural para que redunden en amplios beneficios para todos sin excepción pues aun esta por resolverse su reglamentación; beneficios con base normativa, con un sentido nacionalista y sin perder de vista la importancia educativa del patrimonio cultural.

En este sentido, es de absoluta relevancia la decisión de la Cámara de Diputados por hacerse de un instrumento

de investigación académica para definir el sentido de las reformas constitucionales en la materia, como es el Diagnóstico de la Cultura. Este proyecto contaba con un presupuesto etiquetado en los años 2007 y 2008 (12 millones de pesos) a los megaproyectos de la UNAM, pero al no contar con el respaldo político y administrativo del CNCA -aunque sí de distintos grupos parlamentarios y de importantes sectores de la comunidad cultural que participaron en el Parlamento Alternativo de Cultura y Educación- se ha quedado en el escritorio del titular del CNCA. Será necesario desempolvarlo y dotar de instrumentos metodológicos y conceptuales a dicho diagnóstico, estos deberán ser ponderados y consultados por el órgano legislativo para asegurar el buen desarrollo de las investigaciones y las consultas públicas que se deriven.

Es una responsabilidad republicana de la ciudadanía lograr estos objetivos, así como obligar a los partidos políticos a tener en su agenda política a la cultura. El voto de los electores deberá, en lo futuro, destacar a ésta como una necesidad apremiante de la sociedad mexicana.



## **BIBLIOGRAFÍA**

Sosa, Lilia y Dávila, David (2007) *Diagnóstico de la negociación presupuestaria 2006-2007*. México: Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C.

---

Casar, María: *El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un estudio de caso*.

---

Hernández, Rogelio: *La disputa por el presupuesto federal. Presidencialismo y gobiernos estatales en México*.

---

A. Lujambio, et. al. (2001) *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos de poder una perspectiva histórica y comparada*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

---

## **ANEXOS**

- 1 Estado del Ejercicio del Presupuesto, informes correspondientes a los mes de septiembre del año 2007.**
- 2 Estado del Ejercicio del Presupuesto, informes correspondientes a los mes de noviembre del año 2007.**
- 3 Subsector cultura 2008-2009/ Centro de Estudios de las finanzas Pública**

## Anexo 1 Estado del Ejercicio del Presupuesto al 30 de septiembre de 2007

Cifras en Millones de pesos

Concepto	Monto
Presupuesto Original	3,036.4 <sup>a</sup>
Menos transferencias a Organismos Coordinados	499.0 <sup>b</sup>
Más transferencias del Sector Central	31.4
<b>Presupuesto Modificado 2007</b>	<b>2,568.8</b>

a) INAH 170.6; INBA 174.6; Imcine 68.4; ECHASA 22.0; TV Metropolitana 28.8; Otros 70.8

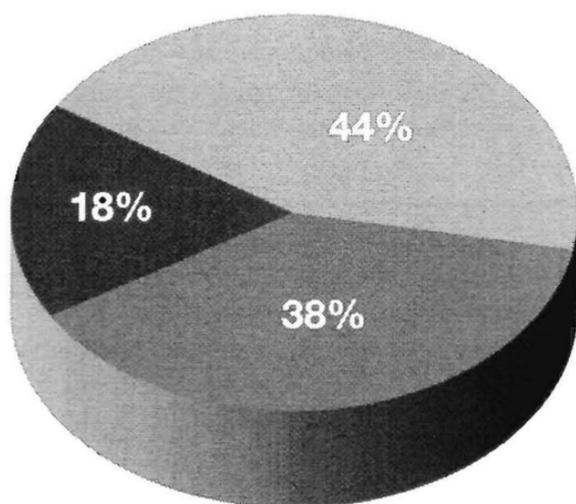
b) Palacio Nacional 18.0; Diversas Obras 5.0; Ingresos propios 0.3; Serv. personales 8.2

Concepto	Monto	Porcentaje
Presupuesto Modificado	2,568.8	100
Presupuesto Ejercido	1,124.4	43.8
Presupuesto Comprometido	986.6 <sup>c</sup>	38.4
<b>Presupuesto por ejercer</b>	<b>457.8<sup>d</sup></b>	<b>17.8</b>

c) Incluye 469.2 mdp de un total de 668.1 mdp autorizados por el comité Dictaminador de Apoyos y Donativos que están en proceso de formalización; 175.1 mdp por transferir a los fideicomisos y mandatos (Ciudades Mex, Patrim. Mundial y Forum Mty.); 209.1 mdp de serv. personales, así como los programas de obra 94.5 mdp y Adquisiciones 38.6 mdp

d) Se integra de gasto de operación, licitaciones y contratos por el periodo de octubre-diciembre

Notas sobre la negociación política  
de la cultura en la Cámara de Diputados.  
El caso del proceso presupuestal 2008



	Presupuesto ejercido	1,124.4
	Presupuesto comprometido	986.6
	Presupuesto por ejercer	457.8

## Anexo 2

### Estado del Ejercicio del Presupuesto al 30 de noviembre de 2007

Cifras en Millones de pesos

Concepto	Monto
Presupuesto Original	3,036.4
Menos transferencias a Organismos Coordinados	506.3 <sup>a</sup>
Reducción aplicada por la SHCP	29.5
Más transferencias del Sector Central	67.7 <sup>b</sup>
<b>Presupuesto Modificado 2007</b>	<b>2,568.3</b>

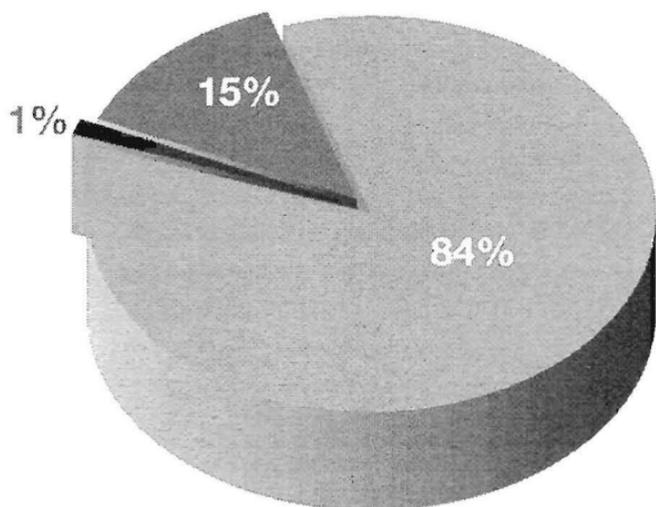
a) INAH 170.6; INBA 181.1; Imcine 68.4; ECHASA 22.8; TV Metropolitana 28.8; Otros 30.8

b) Ejecución de diversas obras de restauración 31.9 mdp; Ingresos propios 8.8 mdp; Actividades Culturales 19.0 mdp y serv. personales 8.0 mdp

Concepto	Monto	Porcentaje
Presupuesto Modificado 2007	2,568.3	100
Presupuesto Ejercido	2,166.5	84.4
Presupuesto Reservado por la SHCP	29.2	1.1
<b>Presupuesto comprometido por ejercer</b>	<b>372.5<sup>c</sup></b>	<b>14.5</b>

Notas sobre la negociación política  
de la cultura en la Cámara de Diputados.  
El caso del proceso presupuestal 2008

c) Incluye 49.9 de los fideicomisos y mandatos (Fonca y Fondos Estatales, Regionales, Municipales e Infantiles); 119.9 mdp de ser. personales, programas de obras y adquisiciones por 130.4 mdp, Subsidios a las Entidades Federativas y Municipios 13.4 mdp, para los Programas Sujetos a Reglas de Operación como PAICE por 33.3 mdp y Foremoba con 8.0 mdp, así como 17.6 mdp para gastos de operación y servicios (agua, luz, teléfonos) por el periodo de diciembre



	Presupuesto ejercido	2,166.5
	Presupuesto comprometido por ejercer	372.5
	Presupuesto Reservado por la SHCP	29.2

### Anexo 3

## Instituciones del Subsector Cultura

### Evolución de los Recursos Federales Aprobados, Ejercidos y su Participación en el PIB, 1996-2008

(Millones de pesos y porcentajes)

Unidad Responsable	2000				2001			
	Proyecto (P)	Aprobado (A)	Diferencia A - P	% (A 2000/PIB)	Proyecto (P)	Aprobado (A)	Diferencia A - P	% (A 2001/PIB)
Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C.*	21.9	21.9	0.00	.00	23.4	23.4	0.0	0.00
Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana, S.A. de C.V.†	34.8	34.80	.0	0.00	39.7	39.7	0.0	0.00
Consejo Nacional para la Cultura y las Artes	1,118.61	988.8	-30.00	.02	1,189.3	1,189.3	0.0	0.02
Educal, S.A. de C.V.	11.8	11.8	0.00	.00	12.8	12.8	0.0	0.00
Estudios Churubusco Artes, S.A.	28.0	28.00	.0	0.00	27.8	27.8	0.0	0.00
Fideicomiso para la Cinética Nacional†								
Instituto Mexicano de Cinematografía	81.2	80.8	-0.40	.00	86.1	86.1	0.0	.00
Instituto Nacional de Antropología e Historia†	1,093.91	963.90	-0	0.02	1,390.7	1,390.7	0.0	0.02
Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura†	944.7	944.70	.0	0.02	1,296.7	1,296.7	0.0	0.02
Radio Educación	26.1	26.1	0.00	.00	33.7	33.7	0.0	0.00
Televisión Metropolitana, S.A. de C.V.	130.71	30.70	-0	0.00	142.1	42.1	-0.0	.00
<b>Total Subsector Cultura</b>	<b>3,438.6</b>	<b>3,499.2</b>	<b>-30.4</b>	<b>0.06</b>	<b>4,222.0</b>	<b>4,222.0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.07</b>

Unidad Responsable	2002				2003			
	Proyecto (P)	Aprobado (A)	Diferencia A - P	% (A 2002/PIB)	Proyecto (P)	Aprobado (A)	Diferencia A - P	% (A 2003/PIB)
Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C.*	24.0	24.0	0.0	0.00	24.2	24.1	-0.1	.00
Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana, S.A. de C.V.†	41.1	1.10	-0.0	.00	41.2	40.8	-0.4	.00
Consejo Nacional para la Cultura y las Artes	1,127.8	1,177.8	50.0	0.02	1,288.5	1,284.3	-4.2	.02
Educal, S.A. de C.V.	12.6	12.6	0.0	0.00	12.6	12.4	-0.1	.00
Estudios Churubusco Artes, S.A.	27.8	27.8	0.0	0.00	26.8	26.4	-0.3	.00
Fideicomiso para la Cinética Nacional†					28.1	28.0	-0.0	.00
Instituto Mexicano de Cinematografía	86.7	88.7	0.0	0.00	138.7	138.3	-0.4	.00
Instituto Nacional de Antropología e Historia†	1,473.0	1,473.0	0.0	0.02	1,614.0	1,608.4	-5.5	.02
Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura†	972.6	972.6	0.0	0.02	1,409.4	1,407.6	-1.8	.02
Radio Educación	35.5	35.5	0.0	0.00	41.5	1.5	-0.0	.00
Televisión Metropolitana, S.A. de C.V.	145.2	145.2	0.0	0.00	144.1	42.9	-1.3	.00
<b>Total Subsector Cultura</b>	<b>3,926.0</b>	<b>3,978.0</b>	<b>50.0</b>	<b>0.05</b>	<b>4,767.0</b>	<b>4,752.8</b>	<b>-14.2</b>	<b>0.07</b>

## Notas sobre la negociación política de la cultura en la Cámara de Diputados. El caso del proceso presupuestal 2008

NOTA: El valor de 0.00 en el Porcentaje del PIB representa una participación inferior a 0.009 por ciento

A - Aprobado / P - Proyecto / n. a. - No Aplica

- No se asignaron recursos para esos años a la unidad responsable o aún no existía.

Unidad Responsable	2004				2005			
	Proyecto (P)	Aprobado (A)	Diferencia A - P	% (A 2004/PIB)	Proyecto (P)	Aprobado (A)	Diferencia A - P	% (A 2005/PIB)
Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C. <sup>1</sup>	24.5	341.9	.50	.00	22.8	33.7	10.9	0.00
Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana, S.A. de C.V. <sup>1</sup>	41.3	40.5	-0.80	.00	41.2	43.0	1.80	.00
Consejo Nacional para la Cultura y las Artes	1,144.0	1,194.0	50.0	0.02	1,313.0	1,949.8	636.9	0.02
Educat, S.A. de C.V.	12.4	12.1	-0.3	0.00	10.9	13.5	2.6	0.00
Estudios Churubusco Azteca, S.A.	26.1	25.3	-0.90	.00	22.9	66.9	44.0	0.00
Fideicomiso para la Cineteca Nacional <sup>2</sup>	26.0	25.9	-0.10	.00	27.7	29.4	1.60	.00
Instituto Mexicano de Cinematografía	215.5	215.5	0.0	0.00	199.3	212.3	13.0	0.00
Instituto Nacional de Antropología e Historia <sup>3</sup>	1,093.7	1,103.7	10.0	0.01	1,728.0	1,879.1	151.1	.02
Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura <sup>4</sup>	1,241.8	1,251.8	10.0	0.02	1,457.4	1,563.5	106.1	.02
Radio Educación	42.7	47.0	4.3	0.00	48.3	50.7	2.4	0.00
Televisión Metropolitana, S.A. de C.V.	140.6	140.6	0.0	0.00	135.6	150.1	14.5	0.00
<b>Total Subsector Cultura</b>	<b>4,009.0</b>	<b>4,090.8</b>	<b>81.8</b>	<b>0.05</b>	<b>5,005.0</b>	<b>5,992.0</b>	<b>987.0</b>	<b>0.07</b>

Unidad Responsable	2006				2007			
	Proyecto (P)	Aprobado (A)	Diferencia A - P	% (A 2006/PIB)	Proyecto (P)	Aprobado (A)	Diferencia A - P	% (A 2007/PIB)
Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C. <sup>1</sup>	23.9	32.6	8.6	0.00	23.93	31.98	8.05	.00
Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana, S.A. de C.V. <sup>1</sup>	42.6	42.5	-0.10	.00	48.17	47.2	-0.97	.00
Consejo Nacional para la Cultura y las Artes	1,356.1	963.5	-392.6	0.02	1,290.05	3,034.1	1,744.05	0.03
Educat, S.A. de C.V.	11.2	8.0	-3.2	0.00	10.71	30.7	20.0	0.00
Estudios Churubusco Azteca, S.A.	23.2	27.6	4.4	0.00	23.16	29.2	6.04	0.00
Fideicomiso para la Cineteca Nacional <sup>2</sup>	27.4	28.2	0.8	0.00	27.49	30.5	3.01	0.00
Instituto Mexicano de Cinematografía	200.6	242.5	41.9	0.00	199.32	207.3	8.0	0.00
Instituto Nacional de Antropología e Historia <sup>3</sup>	1,891.1	2,045.5	154.4	0.02	1,891.47	2,058.5	167.03	0.02
Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura <sup>4</sup>	1,505.4	1,495.2	-10.2	0.02	1,606.16	1,751.2	145.04	0.02
Radio Educación	48.6	48.6	0.0	0.00	48.26	50.3	2.04	0.00
Televisión Metropolitana, S.A. de C.V.	136.6	149.6	13.0	0.00	134.77	137.8	3.03	0.00
<b>Total Subsector Cultura</b>	<b>5,266.9</b>	<b>6,094.0</b>	<b>827.1</b>	<b>0.07</b>	<b>5,301.5</b>	<b>7,408.5</b>	<b>2,105.0</b>	<b>0.08</b>

## Ricardo Bautista García

Unidad Responsable	2000 <sup>a</sup>		Tasa de Crecimiento Real Media Anual 2000 <sup>a</sup> -2007 <sup>a</sup>	Tasa de Crecimiento Real Media Anual 2000 <sup>a</sup> -2008 <sup>a</sup>
	Proyecto (P)	% (P sobre PIB)		
Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C. <sup>a</sup>	33.6	0.00	-0.5	-0.3
Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana, S.A. de C.V. <sup>b</sup>	58.0	0.00	-1.5 0	.8
Consejo Nacional para la Cultura y las Artes	3,079.8	0.03	9.2	7.3
Educal, S.A. de C.V.	18.3	0.00	8.1	-0.1
Estudios Chirubusco Azteca, S.A.	28.1 0	.00	-4.2	-4.5
Fideicomiso para la Cineteca Nacional <sup>c</sup>	20.6	0.00	-1.3 -	1.6
Instituto Mexicano de Cinematografía	203.8	0.00	12.3	9.9
Instituto Nacional de Antropología e Historia <sup>d</sup>	2,073.8	0.02	3.5	2.8
Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura <sup>e</sup>	1,843.5	0.02	2.9	2.8
Radio Educación	57.8	0.00	3.5	4.4
Televisión Metropolitana, S.A. de C.V.	148.2	0.00	-5.0	-4.0
<b>Total Subsector Cultura</b>	<b>7,575.6</b>	<b>0.07</b>	<b>5.3</b>	<b>4.4</b>

a Los recursos de esta Unidad Responsable no se comprenden dentro de la subfunción Desarrollo Cultural de 1996-2001. Y a partir de 2002 sólo se incluye una parte de su presupuesto en el subsector cultura, la mayor parte se agrupaba en la subfunción de educación superior. A partir de 2004 se incluyen todos sus recursos como parte del subsector cultura.

b Recursos que corresponden al Programa de Cultura para 1996-2002

c Incluye recursos de seguridad social; para el programa de ciencia y tecnología; y/o para el Programa Educativo, para el año 2000

d Sólo a partir de 2003 los recursos de este Instituto se comprendieron como parte de la Subfunción Servicios Culturales.

e Sólo la parte que corresponde con la subfunción desarrollo cultural en 2000 y 2001. A partir de 2002 ya no se asignaron recursos para la subfunción cultura a través de esta Unidad Responsable.

f A partir de 2002 ya no se asignaron recursos para la subfunción cultura a través de estas Unidades Responsables.

1 Tasa de crecimiento medio anual corresponde a los años de 2000-2008

2 Las tasas de crecimiento medio anual corresponden a los periodos 2003- 2007 y 2003-2008, resepectivamente.

3 Las tasas de crecimiento medio anual corresponden a los periodos 2001- 2007 y 2001-2008, resepectivamente.

FUENTE: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con información de SHCP, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2000-2008, y Presupuesto de Egresos de la Federación 2000-2007.

## ***El Programa Nacional de Cultura: de la transición a la reinvención.***

Lourdes Arizpe

Toda política es visión, discurso y acción. Cuando se siguen llevando a cabo acciones sin que ofrezcan una visión que explique esas acciones, quedamos en vilo. Resulta muy preocupante que ello suceda en esta época en la que se siguen acrecentando la inquietud por un futuro que no ofrece seguridades y la alarma por la pérdida de las referencias culturales tradicionales. En este contexto la política cultural se vuelve aún más importante y tiene que dar, si no certidumbres, al menos convicciones en las que a los ciudadanos nos sea posible encontrar un espacio de reflexión y de confluencia.

El Programa Nacional de Cultura es un buen punto de partida: trabajo de profesionales que dibujan un discurso con al menos tres niveles de entendimiento. Al contrario del sexenio anterior, dan evidencia de conocer a fondo las acciones de cultura y, sin embargo, al nivel de las grandes estrategias todavía no se encuentra un equilibrio entre una política de Estado y las necesidades inmediatas de un cambio globalizador acelerado y los intereses particulares.

El Programa Nacional de Cultura, al contrario del discurso vacío del sexenio pasado, sí presenta un muro ante el cual las discusiones, disensiones y descalificaciones puedan generar una resonancia que enriquezca el debate político y, por tanto, la claridad ante las opciones de futuro. Aún así, el Programa lleva implícito el riesgo de herencias anteriores que absorbían todas las iniciativas ciudadanas y así se convertían en pirámide ante la cual toda crítica resbalaba sin la menor consecuencia. Dicho de otra manera, su politicidad, su voluntad de universalidad y su listado exhaustivo de todas las acciones posibles puede petrificar la resonancia CONACULTA-ciudadanos.

En este sentido, es de lamentarse que el Programa no haya suscitado un debate más a fondo —al que esperamos que contribuirá este libro—. Sería un error que la crispación política y social llevara a simplificar la vida pública hasta constituir una mera serie de descalificaciones. Hay que romper con la inercia que dejó el sexenio pasado, en el que la ignorancia y la frivolidad redujeron las cosas públicas a mentiras, a quién se apoderaba de qué instituciones o las ajustaba a sus intereses, o a chismes personales, tan banales como aburridos.

Hoy se presenta un Programa Nacional de Cultura sustantivo, con meandros y grietas, pero coherente. Ahora nos toca a los ciudadanos hacer la contraparte, es decir, obligar a una resonancia que nos libere de ser aplastados por una pirámide discursiva, porque la verdadera razón de una política cultural es permitir a cada individuo y grupo forjarse una imagen de su propia vida, de su convivencia con los demás y de su lugar en el mundo.

## **El rincón lejano en el Plan Nacional de Desarrollo**

Resulta paradójico que en la actualidad, en todos los países, se haya vuelto más difícil operar políticas culturales, justo en el momento en el que por fin se reconoce el importantísimo papel que juega la cultura para el desarrollo y la sustentabilidad. Se debe esto al giro cultural del capitalismo, aunado al debilitamiento de la capacidad de decisión de los gobiernos nacionales y a la escandalosa desigualdad que han propiciado las políticas económicas y de medios, aplicadas sin frenos ni equilibrios. Se coloca entonces a la política cultural como el lado amable que disimule el brutal enriquecimiento y empobrecimiento, a través de un “sano entretenimiento” o, como dice el Plan Nacional de Desarrollo, a través de la “defensa de la esencia cultural” de la nación.

A este respecto, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2012 afirma acertadamente que “los mexicanos conservamos una riqueza cultural e histórica que nos enorgullece, y cuyas raíces siguen siendo fundamentales en la vida de individuos y comunidades”. Este enunciado refleja de manera fiel el sentir nacional pero lleva a plantear la pregunta de ¿por qué entonces es tan bajo el presupuesto del sector de cultura?, a la que se puede añadir una segunda: ¿por qué es tan poco prioritario para el gobierno dar atención a la cultura, por ejemplo, al no otorgar a tiempo los premios nacionales a la creatividad, el talento y el oficio en actividades culturales?

Esta falta de interés en la cultura se refleja en el muy bajo presupuesto otorgado para este sector por parte del gobierno y aumentado sólo a base de las iniciativas de un grupo de diputados. Un presupuesto muy bajo, a pesar de que, como lo ha demostrado Ernesto Piedras, el aporte económico de

este sector en México es mucho más alto que el 1% del presupuesto que la UNESCO recomienda para la cultura.

## **Desarrollo humano y cultura sustentable**

Para un futuro deseable en lo cultural, es muy importante que el marco sea el de un desarrollo humano sustentable. Hay muchos puntos que profundizar en este aspecto que no pueden incluirse aquí, pero podemos mencionar los dos más importantes. Primero, es acertado pensar la cultura en ese marco porque la cultura es primordialmente una forma de comunicación y vinculación cuya realización es inseparable de los fines humanos. Esta discusión es muy interesante pero todavía no ha avanzado lo suficientemente como para poder condensarla en una política cultural.

Segundo, porque el núcleo de definición del desarrollo humano sustentable consiste en garantizar a las personas el que puedan elegir aquello que tienen razón para valorar. Y el centro de la complejidad de los procesos culturales actuales radica en quién debe decidir y cómo puede operar la conservación, salvaguarda o creación de elementos culturales. Es decir, el derecho a elegir del desarrollo humano es, de hecho, la condición sin la cual no puede haber ni práctica ni creación cultural. Sin libertad cultural no hay cultura: ésta se convierte en simulacro o pastiche.

Sin embargo, el marco de desarrollo humano no ha tenido nada que ver con las políticas neoliberales. El problema de fondo en este punto es que las decisiones de presupuesto las toman economistas de miras estrechas para quienes la cultura es una externalidad a sus modelos, a la que no le atribuyen la menor importancia. De hecho, ahora ya se sabe que sus modelos no captan debidamente la realidad, y estos

El Programa Nacional de Cultura:  
de la transición a la reinención.

errores de percepción creados por los instrumentos conceptuales que utilizan, también en relación a lo social, son lo que están contribuyendo a los gravísimos problemas de pobreza, crimen organizado, drogadicción ilegal y, también, legal, y muchos más síntomas de un derrumbe social, hoy transnacional —y que ocurre también en países desarrollados—.

Se añade a esto la extraña alianza con los neo-conservadores, quienes, en la administración del presidente Bush, abogaron por que las actividades culturales y de las artes sean financiadas exclusivamente por aquellos que las pueden financiar. Aquí hay un punto de debate que se ha mantenido, me parece que con toda intención, fuera de los reflectores en México, como también se mantienen en la sombra los precios pagados por el arte contemporáneo.

El Plan Nacional de Desarrollo hace hincapié en esta definición amable de cultura al decir que sus políticas se dirigen hacia "...alcanzar un mejor y más alto nivel de desarrollo que nos permita elevar la calidad de vida y tener una economía competitiva y generadora de empleos, sin perder nuestra esencia cultural y nuestro patrimonio social y natural". Puede interpretarse esta frase como la afirmación de que lo importante es la calidad de vida y la economía, y, por allá, lejos, está una "esencia cultural". Se desconocen aquí todos los estudios y debates de los últimos años que muestran la íntima relación entre cultura, niveles de vida y competitividad económica. Es muy lamentable, realmente, ver cómo México desdeña y desperdicia los recursos culturales que otros países, incluso los desarrollados, están empeñados desesperadamente en retener y promover para fortalecer su identidad nacional, y sus artes populares.

## **El capitalismo cultural**

El "capitalismo cultural" del que se habla hoy destaca la importancia de las ideas, las marcas, los "logos", la imagen y la propiedad intelectual en la competitividad en los mercados; la relación entre cultura y preferencias de consumo, y la interactividad cultural a través de los migrantes, entre otros. Este último punto nos atañe. El que el profesor Samuel Huntington, paladín de las causas más conservadoras, por razones culturales, señale con dedo flamígero a los migrantes mexicanos como una "amenaza" que puede llegar a provocar una división en los Estados Unidos debería haber hecho saltar al gobierno y a las legislaturas mexicanas en la búsqueda de soluciones que eviten este daño a las relaciones entre las dos naciones.

Y a pesar de todo ello, la cultura sigue quedando relegada a un rincón lejano en la planeación del desarrollo nacional; enunciada y nunca sustantivamente vinculada ni con el desarrollo humano ni con la sustentabilidad. Más preocupante aún resulta que se denomine "esencia cultural" a ese rincón lejano. Esta interpretación es grave porque, en primer lugar, jamás se ha utilizado la expresión en la política cultural de México porque el alto nivel de desarrollo que todavía tiene la antropología mexicana no lo puede avalar. En segundo lugar, esta "esencia cultural" corresponde a la posición de derecha más extrema del espectro político. Su error radica en que al elevar esa "esencia" a categoría metafísica se petrifica a la cultura, convirtiéndola en prisión y haciendo imposible cualquier pacto cultural. En consecuencia, la única salida ante el "otro" es erigirlo en enemigo a aniquilar, triste idea que ha llevado a los fundamentalistas culturales y religiosos tanto al genocidio, desde los nazis hasta los talibanes, como al etnocidio, como contra los pueblos indígenas de América Latina.

El Programa Nacional de Cultura:  
de la transición a la reinención.

No está muy lejos esta posición de la que convierte los "usos y costumbres" en "abusos de la costumbre", como se está diciendo ahora, cuando, por ejemplo, se impide que Eufrosina García sea elegida a un puesto municipal porque no es la "costumbre", o que se haga imposible ejercer sus funciones a las presidentas municipales indígenas en Oaxaca.

Muchos de los conflictos actuales en torno a la cultura de hecho surgen por la democratización que ya resulta inevitable al interior de las culturas. Lejos de ser éstas un amable remanso de paz, han sido siempre "sitios de contienda". Hoy que México se democratiza también se abren paso al interior de las culturas los nuevos agentes y actrices/actores de procesos contemporáneos, como son los jóvenes que ya han crecido o viajado a Estados Unidos, los jóvenes que quieren recuperar tradiciones de música, las mujeres jóvenes que participan en las danzas tradicionales, y tantos más. A esta renovación se oponen los "dictadores culturales", posición de poder que en muchos casos es ya insostenible en el mundo globalizado actual.

También entra en juego este factor en la salida de muchos mexicanos hacia Estados Unidos cuando no hay factores de desempleo o falta de oportunidades en su lugar de origen. Las encuestas muestran que las mujeres se sienten más seguras frente a la violencia de familiares masculinos en Estados Unidos porque allá las defiende la justicia; que los jóvenes se van porque allá "hay más libertad"; que los hombres y mujeres homosexuales emigran en una proporción más alta de la que corresponde a su porcentaje estadístico en México. Dicho de otra manera, ¿tendrán que seguirse yendo a Estados Unidos los mexicanos jóvenes porque no se logra poner al día del siglo XXI la cultura mexicana, porque no

quieren soltar el control los “guardianes culturales”? Y este tema es difícil porque se necesitan también guardianes que, con legitimidad y generosidad, se comprometan a conservar lo mejor. ¿Qué aspectos conservar y qué aspectos dejar ir? Ese es el dilema central, y por eso la libertad de elegir que asegura el desarrollo humano es central también para la cultura. Todo esto, en relación con el Plan Nacional de Desarrollo, ¿acaso no tiene que ver con el desarrollo humano en México? ¿Dónde está entonces explicitado?

La complejidad y, en muchos casos, la novedad de estos fenómenos hace difícil todavía considerarlos en forma adecuada en una política nacional de desarrollo, pero es en ese nivel en el que pueden tomarse en cuenta las relaciones entre economía, sociedad y cultura. Y éstas pasan, en este inicio del siglo XXI, por la libertad cultural — “libertad”, palabra que, por cierto, está prácticamente ausente del Plan Nacional de Desarrollo—. Es decir, todos los mexicanos estamos de acuerdo en conservar el gran patrimonio arqueológico, monumental y natural, pero hoy urge también salvaguardar el patrimonio vivo, esto es, el patrimonio cultural inmaterial que se está perdiendo irracionalmente: la música popular, las artesanías, las artes populares, las artes escénicas indígenas, las tradiciones artísticas urbanas y tantas otras que, y esto es lo irracional, podrían ser la base de un nuevo despegue de industrias y empresas culturales que aporten al tan buscado “crecimiento económico”. Pues bien, la única manera de salvaguardar su creatividad es garantizarle a cada mexicano el derecho a decidir qué conserva, qué desecha y que añade a ese patrimonio vivo. Si no se tiene la libertad cultural para renovar los significados y vigencia de los patrimonios, éstos se congelan, se secan, se mueren. Esa es la diferencia entre un patrimonio muerto y un patrimonio vivo, entre una cultura dominada y una cultura creativa.

## **Desarrollo humano sustentable y libertad cultural**

Faltaría entonces en el Programa Nacional de Cultura dilucidar las intrincadas conexiones entre lo que significa el desarrollo humano sustentable y la política cultural, acotados, además, por la muy peculiar situación de México en el concierto global. Pero situarla ya en ese marco permitirá, hacia el futuro, construir una interpretación mayor que rebase el mero rebote hacia urgencias culturales coyunturales —como han sido, por ejemplo, las descosidas “leyes de cultura” que han pasado por el Congreso en los últimos años—. Un paso positivo pero restringido, en este sentido, es la división en el Programa de una sección “Para una visión a largo plazo” y otra de “Administración cultural”.

A decir verdad, el Programa Nacional de Cultura sí reconoce la necesidad de ampliar sus miras, aunque sólo con respecto a las industrias culturales, al señalar que “la política cultural enfrenta el desafío de trascender los campos que ha considerado tradicionalmente propios de su actuación y posicionarse de manera cada vez más clara y decidida ante la estrecha interacción de la cultura y la producción industrial”. En este terreno, dicho sea de paso, tenemos un atraso sideral frente a los países desarrollados, que estamos viendo en el deterioro de los “contenidos culturales” que son objeto de la Convención Internacional de Diversidad Cultural.

## **Lo Exhaustivo del Programa Nacional de Cultura**

A mayor espera crece la esperanza, lo que sin duda hizo que se esperara muchísimo del Programa Nacional de Cultura 2006-2012. Se cumple la expectativa en términos de lo exhaustivo de las acciones, en cuanto que refleja un conocimiento sustantivo y una experiencia muy amplia de la

operación de proyectos y la gestión cultural. Es exhaustivo también porque van a quedar exhaustos si llegan a cumplir con todas las acciones allí expuestas. Se confunden también las estrategias con las acciones, con los procesos que son parte integral de las acciones. En esto se notan las presiones administrativas de programar por objetivos y acciones que tienen que medirse, además, en valores numéricos. Si ello es difícil en otras áreas de la administración pública lo es más en el campo cultural. Difícil cuando se tiene que pasar muchas tardes conversando con los artistas, o con los mayordomos, para lograr una sola acción que vale nada más 1. Difícil también porque la cultura produce no solamente objetos ni eventos sino ambientes, predisposiciones, relaciones, sociabilidad y afectividad sin fin, como bien lo sabe y lo refleja el arte contemporáneo.

El Programa me parece que sí cumple con una expectativa de las comunidades artísticas y culturales, y de la ciudadanía, en el sentido de que la política cultural se constituya en una política de Estado, liberada de los vaivenes sexenales. El Congreso, acertadamente, está tomando cada vez un papel más relevante en el campo cultural en este sentido, como debe ser.

Sin embargo, entramos a un terreno complejo, porque para lograr que sea una política de Estado tiene que integrar las demandas de todos los grupos, y lo que se gana en monumentalidad se pierde en nitidez de la política. Se crea entonces un equívoco extraño en el que se espera que los ciudadanos sean redactores y críticos, a la vez de la política. ¿Y los partidos políticos? Bien sabemos que tienen unos cuantos enunciados sobre cultura, pero, con algunas excepciones, no han desarrollado posiciones bien fundamentadas en política cultural y mucho menos se atreven a hacerlas visibles.

## **¿Transición o reinención del pensamiento cultural mexicano?**

La incomodidad que nos embarga es vivir como hemos vivido los últimos quince años, en el limbo de un tránsito hacia ninguna parte. Porque se apostó a que un cambio de personas y de partido lograrían un salto hacia la felicidad, y en vez de eso hay fuerzas que intentan hundirnos cada vez más en arenas movedizas que nos regresan culturalmente al siglo XIX si no es que al XVI.

Al contrario, es urgente cambiar el lenguaje de la memoria, reinterpretar la historia y resignificar las prácticas culturales del presente. Gran parte de la inercia que aqueja a las políticas culturales en tiempos recientes se debe a que necesitamos nuevas palabras y miradas. Hay que hablar de autenticidad, significados, precios, financiamientos, virtualidad, espiritualidad, afectividad y performatividad; de los muertos (la novela, la antropología, el arte, entre otros muchos supuestos cadáveres) y de cómo, insólitamente, están renaciendo de nuevas manos y miradas (o cómo algunos se siguen hundiendo en la necrofilia). Y las palabras no son más que cristalización de las ideas. Resulta ambicioso, pero es la única manera de estar a la altura del cambio civilizacional que compartimos con el resto del mundo. Y es la única manera de reconocer y potenciar un vasto proyecto de re-inención del pensamiento cultural mexicano.



# 3

## ***Reflexiones culturales con miras al bicentenario***

---

**1810 - 1910 - 2010:  
Conmemorar, revalorar y renovar nuestro  
proyecto colectivo de Nación**

Enrique Florescano

Debemos a la Revolución de Independencia y a la Revolución de 1910 el nacimiento de un Estado autónomo que recibió el nombre de República Mexicana, y la aparición de un modelo de Estado-nación proyectado hacia el futuro. Son nuestros movimientos fundadores el origen de nuestro proyecto colectivo nacional. Por esas características, su próxima conmemoración debe envolver a todos los ciudadanos y motivar la reflexión y la participación nacional.

República y nación son proyectos sustentados en el principio moral de vivir unidos respetando el derecho de los otros, con el fin de edificar un conjunto social que mejore las condiciones de vida de todos. Bajo distintas circunstancias, estos fueron los principios que animaron a nuestros antepasados a construir una república independiente y un Estado nacional dedicado a promover el bienestar de los mexicanos con independencia de sus orígenes, su condición étnica, económica o cultural, o sus preferencias políticas.

El desenvolvimiento histórico de las naciones nos recuerda que una de las claves para mantener, refrendar y proyectar

hacia el futuro una empresa colectiva exige su recordación permanente y continua, repetida de manera infatigable por los conductos tradicionales de la memoria oral, visual, escrita y ceremonial.

En la medida en que somos hijos del proyecto colectivo que se inició en 1810 y fue ratificado en 1910, los mexicanos del siglo XXI tenemos el compromiso moral de recordar esos orígenes y transmitir su legado a los ciudadanos de hoy y de mañana. Los objetivos que movieron a los fundadores mantienen su vigencia: república federal, igualdad de derechos, garantías individuales, Estado laico y democrático, persecución del bienestar colectivo e identidad nacional.

La conmemoración de ambas efemérides invita a una celebración de la República entendida como entidad política y moral, y a ratificar el pacto federal que nos dotó de un ser histórico unitario. La Revolución de 1917 formuló un pacto de unidad nacional al incluir a todos los sectores sociales en su proyecto político, un pacto que el discurso conmemorativo del 2010 está obligado a refrendar. La conmemoración de la Independencia y de la Revolución de 1910 es oportunidad inmejorable para darle nuevo aliento al proyecto de construir una nación integrada y confiada en su futuro.

¿Qué hemos alcanzado de esas metas? ¿Qué obstáculos se han atravesado en su consecución? ¿Cómo los hemos enfrentado? ¿Cuál es el balance del esfuerzo de construir una nación? Evaluar lo recorrido en el transcurso de 200 años es objetivo ineludible de la conmemoración bicentennial. Por su misma naturaleza, la conmemoración implica la revisión crítica y la evaluación objetiva.

A finales de noviembre se constituyó la Comisión Nacional dedicada a conmemorar ambas efemérides. Antes, el Gobierno del D.F. y varios estados de la República habían hecho lo propio. Asimismo, las principales instituciones académicas y culturales han elaborado programas orientados a esos propósitos.

Los contenidos y fines de esos programas conmemorativos son hasta ahora promisorios. Intelectuales, creadores, periodistas, historiadores y analistas políticos han coincidido en demandar una revaloración crítica y exigente de ambos acontecimientos, y han sugerido recordar el pasado con la mira puesta en el presente y el futuro. Algunos historiadores, como Enrique Krauze, proponen "aprovechar la imantación histórica de esa fecha para promover -con obras y actos, no con palabras, lemas publicitarios o prédicas- actitudes que nos permitan seguir construyendo un país democrático en el marco de un crecimiento económico mayor y una menor injusticia social". Otros, como Lorenzo Meyer, piensan que, "en realidad, es la oposición la que se encuentra en mejor posición para darle un significado sustantivo al bicentenario y al centenario". Estas y otras opiniones diversas indican que esas efemérides convocarán una pluralidad de propuestas y participaciones.

El Presidente Felipe Calderón Hinojosa, al anunciar la constitución de la Comisión Nacional, insistió en enfatizar la unidad y la solidaridad como fines del programa político de su gobierno y anunció como prioridades la educación, la salud, la mejoría de la infraestructura material y cultural, y una atención especial a los problemas ecológicos y ambientales.

El programa de la Comisión Nacional para esa conmemoración, anunciado por el Embajador Rafael Tovar el pasado 20 de noviembre, recoge esas prioridades. Educación, patrimonio cultural, bibliotecas y archivos, comunidades indígenas, mexicanos en el exterior y vinculación con los países iberoamericanos que celebran sus independencias, son los ejes rectores de ese programa. Asimismo, el programa del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes que dio a conocer el Mtro. Sergio Vela, presidente de esa institución, tiene como prioridades la restauración y actualización de sus museos, el rescate de monumentos arqueológicos, históricos y arquitectónicos y un abanico de exposiciones nacionales e internacionales centradas en la Independencia y en la Revolución de 1910.

Resulta estimulante constatar que los programas conmemorativos consideran tanto la perspectiva nacional como la internacional. En un texto anterior escribí que el bicentenario de la independencia es un acontecimiento internacional, hispanoamericano, cuya perspectiva no debe perder de vista la Comisión Nacional mexicana. Entre 1808 y 1824 España y la mayoría de los países latinoamericanos emprendieron la aventura de crear repúblicas independientes, autónomas y regidas por los principios liberales y democráticos. La conmemoración de esa aventura colectiva es ocasión propicia, para reanudar y fortalecer nuestra relación con América Latina, y España, proyectando hacia el futuro nuestra común tradición histórica, política y cultural. En 2010 México puede invitar a estos países a revalorar el trayecto recorrido y pensar juntos un futuro compartido por 400 millones de hispanohablantes.

Pensar el proyecto cultural hispanoamericano del siglo XXI permitiría realizar una exposición histórica internacional extraordinaria con los tesoros que conservan los museos

españoles y latinoamericanos sobre la Independencia, la República, el Federalismo, el Liberalismo y la Democracia. México podría participar en la promoción de estos foros continentales para meditar conjuntamente sobre las perspectivas futuras y nuestra relación con el mundo globalizado.

Otra perspectiva interesante es la aparición de proyectos culturales que nacen con independencia de la antigua política oficial, centralista y hegemónica. La propuesta más original que ha surgido de la sociedad civil, las universidades, municipios y los estados, es precisamente la asunción de programas culturales apegados a las agendas propias, vinculados a las necesidades locales, regionales e institucionales.

La descentralización de la cultura es quizá el tema de la década. Como lo sugieren y anticipan los estudios de Ernesto Piedras, los proyectos culturales del futuro, para ser exitosos deben estar anclados en la legitimidad social y la sustentabilidad económica, como lo ejemplifica la Feria Internacional del Libro de Guadalajara.

La participación de los medios de comunicación en la consecución de esos objetivos es imprescindible, y ello exige una relación constante y abierta entre la oferta cultural y la demanda social. La creatividad cultural y la política cultural, sin la tecnología digital, equivaldría, en los tiempos que corren, a una reducción de la cultura. El tamaño de los desafíos presentes y futuros es inmenso y exige respuestas pragmáticas y asequibles. Tenemos que trabajar intensa y colaborativamente para cambiar una política cultural inequitativa, centrada en los sectores medios y altos de la población.

Enrique Florescano

Debemos imaginar una respuesta adecuada a la incongruencia de que el vasto, complejo y diverso patrimonio nacional sea gobernado por instituciones centralistas en las que no participan los municipios, los gobiernos estatales, las universidades o las instituciones académicas regionales. Es deseable que los próximos encuentros dedicados a la cultura y la política cultural se concentren en esos desafíos y en las propuestas exitosas, novedosas e imaginativas que han surgido en nuestro país y en otras partes.

Enero de 2008.







CÁMARA DE DIPUTADOS  
Direc. Gral. de Recur. Matery. Serv.  
TALLERES GRÁFICOS



Esta compilación se propone generar un debate acerca de la posibilidad de conjuntar la política, la cultura y los intereses ciudadanos.

A través de voces de reconocidos intelectuales e investigadores, se analiza el Programa Nacional de Cultura 2007-2012 y se propone la aplicación de normas que regulen el insumo cultura.

Al recorrer sus páginas se ofrecen alternativas a las interrogantes ¿Cuánto vale la cultura? ¿Por qué es poco prioritario para el gobierno dar atención a la cultura? ¿Por qué es tan magro el presupuesto del sector de cultura? ¿Cuáles son los alcances de las políticas culturales actuales? ¿Cómo se relacionan las políticas culturales con la economía, la migración, la justicia y el desarrollo social? ¿Cómo entiende la política a las industrias culturales? ¿Cómo enfrentar las amenazas de monopolización en la cultura?

Adéntrese en los planteamientos reunidos en este escrito, pondere las diversas perspectivas, construya opiniones sobre la política cultural.

