



UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

DIVISIÓN DE ESTUDIOS POSGRADO

POLÍTICA Y LEGISLACIÓN CULTURAL MEXICANA: UN ACERCAMIENTO JURÍDICO A LA SECRETARÍA DE CULTURA DE MÉXICO

Tesis que para optar al grado de Maestro en Derecho con opción
en Ciencias Políticas

presenta:

Licenciado Bismarck Izquierdo Rodríguez

Directora de Tesis: Doctora Susana Madrigal Guerrero

Codirector de Tesis: Doctor José Herrera Peña



Morelia, Michoacán, septiembre del 2021.

Este trabajo está dedicado:
a mis padres Carlos Jorge y Landy Jana,
a mis hermanas, Landy Karla y Hannah Georgina por su apoyo incansable;
a mis amigos, Marco Antonio Aguilar Cortés,
José Herrera Peña
y Carlos Torres Manzo, por sus invaluable lecciones y
a mi directora de tesis, Susana Madrigal Guerrero .

Agradecimientos

Existen más personas a las cuáles deseo agradecer, puesto que la defensa de este proyecto no es obra de una sola persona sino el fruto del trabajo de docentes, amigos y de quien redacta estas líneas.

Primeramente, agradezco al doctor Francisco Ramos Quiroz, admirado y apreciado amigo que me acompañó durante este periodo y quien me hizo sentir su respaldo durante los cuatro semestres que duró este programa de maestría. Muchas gracias, Paco.

Mi gratitud para mi amigo, el doctor Cuauhtémoc de Dienheim Barriguet, quien como lector de este proyecto fue generoso y lúcido en sus observaciones.

Debo resaltar el apoyo de la maestra Yanitzi Palomo Calderón por sus observaciones y lectura a este trabajo; muchas gracias, querida maestra.

También, reconozco a mi amiga, la doctora Verónica Silsa Rangel Vargas, quien fue una de las personas que me motivó a cursar esta maestría y quien también estuvo muy cercana a mi desarrollo como maestrante. Muchas gracias, Vero.

A lo largo de estos dos años conocí profesores muy capaces y algunos de ellos me extendieron y me honraron con su amistad, entre ellos, les manifiesto mi gratitud al doctor Ignacio Torres Justiniani y a la doctora Celia América Nieto del Valle.

El orden de agradecimiento no es de carácter jerárquico y deseo cerrar este apartado expresándole mi admiración y respeto a la doctora María Teresa Vizcaíno López. Sin su acompañamiento como titular del Seminario de Actualización Metodológica hubiese sido mucho más complicado desarrollar esta investigación. Muchas gracias, Tere.

A la última persona que deseo externarle mi gratitud es al maestro Pedro Alberto Carreón Ramos, quien en el ámbito personal me sacudió para entrar a este programa de maestría. El primer paso lo di gracias a ti, gracias Pedro.

Finalmente, manifiesto mi reconocimiento a la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, así como al CONACYT por impulsar programas de estudio como el que he acreditado. Este trabajo también es fruto de su colaboración y profesionalismo.

ÍNDICE

ÍNDICE	Pág.
LISTADO DE SIGLAS	VI
RESUMEN	VII
INTRODUCCIÓN	VIII
CAPÍTULO I CONCEPTOS DE CULTURA, FENÓMENO CULTURAL, DESARROLLO CULTURAL, GESTIÓN CULTURAL, DIVERSIDAD CULTURAL Y POLÍTICA CULTURAL	
1.1 Conceptos de cultura	2
1.2 Concepto de fenómeno cultural	10
1.3 Concepto de desarrollo cultural	12
1.4 Concepto de gestión cultural	14
1.5 Concepto de diversidad cultural	17
1.6 Concepto de política cultural	19
CAPÍTULO II BREVE HISTORIA DE LA SECRETARÍA DE CULTURA DE MÉXICO, SUS INSTITUCIONES FUNDACIONALES Y SU ESTRUCTURA ACTUAL	
2.1 Antecedentes históricos de la Secretaría de Cultura de México	26
2.1.1 Creación del Instituto Nacional de Antropología e Historia	28
2.1.1.1 Atribuciones y estructura orgánica actual del INAH	30
2.1.2 Creación del Instituto Nacional de Bellas Artes	35
2.1.2.1 Atribuciones y estructura orgánica actual del INBAL	37

ÍNDICE	Pág.
2.1.3 Creación del CONACULTA y su estructura	42
2.2 Creación de la Secretaría de Cultura de México	47
2.2.1 Atribuciones y estructura orgánica actual de la Secretaría de Cultura de México	49
CAPÍTULO III LEGISLACIÓN CULTURAL NACIONAL	
3.1 Derechos humanos y cultura	59
3.2 Derecho constitucional de acceso universal a la cultura	62
3.2.1 Derecho a la cultura en el marco constitucional francés	67
3.2.2 Derecho a la cultura en el marco constitucional italiano	69
3.3 Marco jurídico especializado de la Secretaría de Cultura federal	70
3.3.1 Ley General de Cultura y Derechos Culturales y su Reglamento	74
3.3.2 Ley Federal sobre Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos y su Reglamento	81
CAPÍTULO IV POLÍTICA CULTURAL NACIONAL DESDE 1988 HASTA 2019	
4.1 La política cultural en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994	93
4.2 La política cultural en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000	100
4.3 La política cultural en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y el Programa Nacional de Cultura 2001-2006: La Cultura en tus manos.	103
4.4 La política cultural en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y el Programa Nacional de Cultura 2007-2012	106

ÍNDICE	Pág.
4.5 La política cultural en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Programa Especial de Cultura y Arte 2014-2018	109
4.6 La política cultural en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y el Programa Sectorial de Cultura 2020-2024	114
4.7 Propuesta de ejes constitucionales de la política cultural mexicana	120
CONCLUSIONES	128
FUENTES DE INFORMACIÓN	136

LISTADO DE SIGLAS

CONACULTA	Consejo Nacional para la Cultura y las Artes
INAH	Instituto Nacional de Antropología e Historia
INBAL	Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura
LFMZAAH	Ley Federal sobre Sitios y Monumentos Arqueológicos Artísticos e Históricos
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

RESUMEN

La Secretaría de Cultura de México fue creada en 2015 como resultado de una reforma que buscaba institucionalizar y modernizar un sector que históricamente estuvo subordinado a la educación. Esta investigación estudia el marco legal especializado que sustenta a esta institución, así como los efectos que tiene en el desarrollo de la política cultural nacional.

ABSTRACT

The Mexican Secretary of Culture was created in 2015 as a result of a reform that sought to institutionalize and modernize a sector that was historically subordinated to education. This research studies the specialized legal framework that supports this institution, as well as the effects it has on the development of national cultural policy.

Palabras clave: Secretaría de Cultura, política cultural, legislación cultural, cultura, fenómeno cultural.

INTRODUCCIÓN

México goza de un legado cultural destacado, así como de un entramado institucional que lo coloca entre los países líderes de Occidente en materia de desarrollo cultural. No obstante el avance que ha habido en el apoyo que se ha brindado desde el gobierno a la evolución del fenómeno cultural nacional, los programas que se han implementado se consideraba que habían tenido un alcance de corto plazo y que no se había logrado una secuencia ni seguimiento a una política cultural que trascendiera un periodo sexenal.

La agenda cultural de México no se ha modificado mucho desde finales de los años noventa y siguen pendientes de resolver problemas que en su momento atendieron y prometieron solucionar las administraciones federales.

Al estudiar la evolución institucional que tuvo el sector cultural durante las últimas décadas, llama la atención que las acciones promovidas desde el gobierno no han variado mucho, más allá de la diferencia ideológica que han tenido los partidos que han detentado el Poder Ejecutivo. Siguiendo esta perspectiva, quien reflexione la vigencia de los ejes que han regido el desarrollo político nacional, encontrará que el desarrollo cultural no se limita a programas de asistencia, de subsidios y de financiamiento de actividades culturales; de hecho, la demanda de quienes participan activamente del fenómeno cultural gira en torno a la ampliación de la cobertura de los programas, así como su actualización y enfoque hacia ramas y disciplinas que carecen de este apoyo.

Desde la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* sólo se garantiza el acceso universal a la cultura, cubriendo así únicamente una parte de lo exigido por la población.

Por lo que toca a quienes se dedican profesionalmente al desarrollo cultural, se exige se reencauce la misión del estado mexicano de tal manera que no se excluyan temas de la agenda cultural tan importantes como la protección del patrimonio artístico nacional o la formación artística y cultural de los mexicanos. De hecho, nunca se han excluido pero su atención varía de acuerdo a las prioridades de cada administración y de sus capacidades para atenderlos.

Si bien se reconoce el gran avance y el vanguardismo que representaron en su momento los programas ideados durante los años noventa desde el *Consejo Nacional para la Cultura y las Artes* (CONACULTA), se expone en esta investigación que la Secretaría de Cultura de México necesita una actualización de estos, con el fin de aprovechar de mejor manera los recursos materiales, humanos e intelectuales que ya se tienen y crear, de ser necesario, los que la circunstancia actual exija.

Expuesto lo anterior, se ha efectuado un análisis del marco jurídico que rige a la Secretaría de Cultura de México y del que se ha desprendido la política cultural del país. Se ha obtenido un estado actual del marco jurídico a partir del que se pueda vislumbrar el rumbo que habrá de tomar la política cultural mexicana.

Este trabajo de investigación estuvo ubicado en los Estados Unidos Mexicanos, y tuvo como objeto de estudio sus instituciones culturales, sus planes de gobierno y su legislación cultural desde 1988 hasta 2019, año en que se elabora del Plan de Desarrollo 2019-2024.

Entre la creación del CONACULTA y la creación de la Secretaría de Cultura federal transcurrieron 30 años y durante este periodo se transformó el desarrollo cultural nacional. Para intentar esbozar una dirección o proyecto a largo plazo se precisó analizar el pasado reciente y reflexionar sobre si lo hecho hasta ahora cumplió con las expectativas y si existen áreas en las que se pueda mejorar la vida del ciudadano común en torno al fenómeno cultural.

El desarrollo cultural de México alcanzó con la creación de la Secretaría de Cultura federal en 2015 uno de los anhelos y exigencias de actores, gestores y miembros de la comunidad cultural con el fin de responder desde el gobierno a la necesidad de una institución a la cabeza de un sector que históricamente había estado subordinado al educativo.

Asimismo, fue un gran avance previo a la creación de la Secretaría de Cultura en 2015, haber concebido y publicado durante 2014 el *Programa Especial de Cultura y Arte 2014-2018* —bajo la directriz de la Secretaría de Educación y coordinado por CONACULTA— que dio al sector los ejes para impulsar de manera planificada y ordenada el ejercicio de los recursos públicos en la materia. Este plan que fue novedoso en su momento sirvió de guía para administraciones estatales y municipales

que debieron definir líneas de gobierno enfocadas en la rama cultural. También, al final de la administración federal 2012-2018 se promulgaron la *Ley General de Cultura y Derechos Culturales y su reglamento*, así como la *Ley Orgánica de la Secretaría de Cultura federal y su reglamento*, documentos torales que dan fundamento a la iteración actual de esta institución y sus unidades operativas.

Aún y cuando con la reestructura de la Secretaría de Cultura de México se dio atención a la modernización institucional de este sector, hace falta aún generar mayores cambios en los tres niveles de gobierno para efecto de establecer una política cultural armonizada y que persiga las mismas metas y fines en el corto, mediano y largo plazo. El fenómeno cultural público en México se desarrolla a diferentes ritmos en las diversas latitudes del país y aún queda mucho por hacer para alcanzar el objetivo de establecer una política pública o ejes de gobierno en materia cultural que atiendan cabalmente la diversidad de realidades que coexisten a lo largo del territorio.

Con este panorama, se abrieron interrogantes relativas a la suficiencia y solidez del entramado legal e institucional del sector cultural público. Cabe preguntar en este punto de la reflexión algunas cuestiones para vislumbrar el avenir del fenómeno cultural público nacional. En primer orden, se formuló:

- I. ¿Cómo es el marco jurídico que rige el sistema cultural de México tras la creación de la Secretaría de Cultura de México?

De allí se desprendieron las interrogantes accesorias que ayudaron a profundizar en el análisis del marco jurídico que rige la política cultural mexicana:

- II. ¿Cuáles conceptos especializados que intervienen en el marco jurídico de la Secretaría de Cultura de México?
- III. ¿Cuáles son las raíces históricas de la Secretaría de Cultura de México?
- IV. ¿Cómo es el marco jurídico especializado de la Secretaría de Cultura de México?
- V. ¿Cuáles son los ejes y los planes que han guiado la política cultural nacional?

Las respuestas abonaron a la descripción objetiva del estado actual que guarda la Secretaría de Cultura de México y el sector que encabeza. Fue necesario ensayar no sólo una crítica sino una aproximación desde lo político y legal para encontrar hacia dónde habrán de dirigirse las acciones de gobierno en materia de desarrollo cultural, siempre con fundamento en el marco jurídico que rige este sector.

Con base en las anteriores interrogantes se elaboraron la hipótesis y los objetivos que guiaron esta investigación, mismos que se comparten como sigue:

Hipótesis General

El marco jurídico de la Secretaría de Cultura de México es insuficiente para efecto de garantizar el derecho constitucional de acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado y para fijar objetivamente los ejes de la política cultural nacional.

Objetivo General

1. Valorar el marco jurídico de la Secretaría de Cultura de México y su relación con la política cultural nacional.

Objetivos Específicos

1. Enunciar los conceptos que intervienen en el desarrollo de la política cultural mexicana.
2. Describir la historia de las instituciones culturales públicas de México.
3. Analizar el marco jurídico especializado y vigente de la Secretaría de Cultura de México.
4. Criticar la política cultural mexicana ejecutada por las administraciones federales durante los últimos 30 años.

La materialización académica de esta planeación se dio a través del capitulado que se presenta en este documento.

Este proyecto utilizó un método mixto de investigación, ya que se combinaron técnicas y conceptos del método cualitativo. De manera preliminar, se emplearon los métodos deductivo, sistemático, analógico, histórico, descriptivo y discursivo para desarrollar el contenido de cada uno de los capítulos aquí expuestos. Se usaron

asimismo fuentes documentales de diversa naturaleza para soportar el análisis y las reflexiones que se expresaron a lo largo de este texto.

Para el capítulo primero, se usó el método discursivo y el deductivo, para efecto de enunciar los conceptos que se emplean en la actualidad en el ámbito del sector cultural público. Se conformó el marco teórico de referencia a partir de la recopilación bibliográfica de los conceptos relacionados a la cultura que se encuentran plasmados en la legislación cultural mexicana vigente.

En relación al capítulo II, se contempló el apoyo en el método histórico, en el deductivo y en el descriptivo, con miras a enmarcar temporalmente la historia institucional del fenómeno cultural público de México. Se estudiaron los antecedentes históricos y los orígenes de los institutos y organismos que han desarrollado la política cultural mexicana desde principios del siglo XX.

Dentro del capítulo III, se utilizaron los métodos deductivo, discursivo y sistemáticos y descriptivo con la intención de trazar de manera ordenada la aproximación que se tuvo a la legislación cultural vigente, yendo desde el plano constitucional hasta descender al reglamentario, esto, en cuanto a la jerarquía de las leyes del marco jurídico nacional.

Para construir el capítulo IV, se utilizaron los métodos descriptivo, analógico, sistemático y el deductivo, plasmando un análisis del desarrollo que han tenido los ejes de política cultural mexicana en los planes nacionales de desarrollo desde 1989 a 2019.

En consecuencia, se contó con un pluralismo metodológico que permitió obtener una investigación con una visión amplia, en comparación de lo que pudiera resultar al inclinarse por un método único. Esta decisión tiene su fundamento en que el tema aquí esbozado cuenta con una naturaleza relevante, llena de matices, conceptos, y datos multidisciplinarios que necesitan de un enfoque plural y versátil.

Tras efectuar y ejecutar esta ruta de trabajo se obtuvieron los resultados que se desglosan en la extensión del paginado subsecuente. Se adelanta que la hipótesis que dio nacimiento a este proyecto académico se vio refutada pero ello no evitó que se obtuvieran hallazgos y valoraciones que aportasen una de cierta manera una perspectiva actual a la rama estudiada. El lector a través de la lectura de este

documento podrá participar de la reflexión colectiva en torno al fenómeno cultural público de México.

En este orden de ideas, también, se concibió una propuesta, se reitera la importancia de elevar a rango constitucional ejes rectores o principios que definan la política cultural de México, mismos que superasen los enfoques de las administraciones sexenales que detentan el gobierno de la república. Si constitucionalmente existen definidos, por ejemplo, los principios de la política exterior mexicana, los cuales han dado prez y reconocimiento al gobierno mexicano, por qué no pensar en definir los ejes de una política cultural que den la posibilidad de establecer un proyecto con perspectiva a largo plazo que logre “traducirse” en un tangible mejoramiento de la cohesión social y de las condiciones generales de vida de los mexicanos.

En la extensión de este trabajo se ha criticado, analizado, reflexionado y valorado desde una perspectiva jurídica y política lo que es la Secretaría de Cultura de México, así como el desarrollo de los ejes de política cultural que ha tenido la nación durante los últimos treinta años.

En resumen, se estudió el paradigma actual del entramado jurídico cultural de México desde sus orígenes, criticando sus instituciones y se ha analizado su marco normativo especializado; esto, con el objetivo de ofrecer una investigación que coadyuve al mejoramiento del fenómeno cultural público mexicano a partir de sus leyes y de su práctica en el ejercicio del gobierno.

CAPÍTULO I

CONCEPTOS DE LA POLÍTICA CULTURAL

Sumario: 1.1 Conceptos de cultura, 1.2 Concepto de fenómeno cultural, 1.3 Concepto de desarrollo cultural, 1.4 Concepto de gestión cultural, 1.5 Concepto de diversidad cultural y 1.6 Concepto de política cultural

Antes de iniciar la aproximación al marco jurídico que rige al sistema cultural mexicano y, por ende, a la política cultural mexicana es necesario efectuar un ejercicio de delimitación conceptual, ya que el primer impedimento que habría de tener el estudioso de este tópico sería el de la comprensión de los conceptos básicos que se manejan en la literatura jurídica especializada en el ámbito cultural sin tomar de momento en cuenta su cobertura espacial.

Los conceptos que se revisarán a continuación fueron seleccionados derivado de su desarrollo y aparición constante en los principales instrumentos, declaraciones, cartas y leyes que dan fundamento al desarrollo del fenómeno cultural desde las instancias de interés público. Su mejor comprensión y estudio brindará cimientos sólidos para conseguir la comprensión del fondo jurídico a partir del cual se concibieron los dispositivos que rigen en el sector cultural.

El sustento ideológico de la legislación cultural mexicana encuentra sus bases en corrientes filosóficas, académicas y antropológicas que exigen al estudioso de este marco jurídico adentrarse en otras disciplinas para efecto de ampliar la visión sobre los cimientos intelectuales que tiene este conjunto de leyes. Puesto que el fenómeno cultural es uno complejo compuesto por una diversidad de entes e ideologías, es necesario adentrarse primero a la reflexión y entendimiento de las teorías y corrientes que imprimieron su huella en el entramado jurídico del sector cultural nacional.

Desde la rememoración del polisémico concepto de “cultura” hasta la comprensión de la concepción de la política cultural, se abordarán en este capítulo los conceptos que han sido plasmados en el conjunto de leyes, decretos y reglamentos que se mantienen vigentes y rigiendo el sector cultural público.

1.1 Conceptos de cultura

Para iniciar esta investigación, se precisa enunciar algunos términos especializados que se utilizan con frecuencia en el ámbito de la actividad cultural institucionalizada, ya sea desde la gestión cultural o del ejercicio y ejecución de políticas culturales.

En primera instancia, habrá de estudiarse el concepto de cultura, anticipando que este concepto cuenta con decenas de definiciones de acuerdo a la rama o disciplina que le estudie.

De acuerdo a su etimología, la palabra cultura¹ es un concepto que se relaciona al concepto de cultivo, en un primer momento usado para referirse a lo que se obtiene del campo al trabajarlo. De allí, la voz ha hecho alusión al crecimiento del hombre cuando éste se cultiva por medio de la educación, la religión o la filosofía. En su sentido primigenio, la cultura habla de sembrar y obtener el producto de determinado esfuerzo o trabajo. El ser humano sea de manera consciente o inconsciente a lo largo de su vida se mantiene en un permanente ciclo cultivo en relación a su mundo exterior.

Las relaciones con este mundo exterior pueden ser de producción, consumo o inclusive destrucción, empero, el sentido que la raza humana dio a cultura trascendió sus círculos básicos de supervivencia y hoy se puede hablar de lo que la especie a cultivado desde sus sociedades. Se ha cultivado la “polis”, la “civitas”, la ciudad; el entorno donde hoy los hombres cultivan sus relaciones y donde han aprendido a gobernarse a sí mismos y a sus semejantes.

Dentro de esta cultura política es que el género humano y sus miembros desarrollan formas de organización social, formas de gobierno, sistemas políticos y estructuras, a partir de los cuales se generan símbolos de identificación que se propagan hasta crear lazos de cohesión, mismos que a la postre coadyuvan en la consolidación de una comunidad.

Al interior de estas comunidades es que se instalan los gobiernos y estos a su vez establecen el enfoque que tendrá la relación entre sus instituciones y gobernados, así como las necesidades comunitarias que habrán de atenderse.

¹ Segura, Santiago, *Nuevo Diccionario Etimológico y de las voces derivadas*, 4ta. ed., Bilbao, Deusto Publicaciones, 2010, p.187.

Bajo esta dinámica es que los gobiernos durante la corta historia del hombre han delineado e instrumentado las políticas, acciones y programas que en teoría satisfacen las condiciones mínimas de lo que una vida en dignidad considera. De allí que sea necesario entender que desde que el ser humano aprendió a cultivarse a sí mismo se separó un poco más del resto de las especies. Estos elementos influyen en formación de una cultura en el seno de una sociedad.

Al haber establecido una cultura política se establecieron también eventualmente métodos y modelos para cultivar la relación entre gobierno y gobernados, y hoy, la cultura apoyándose de la ciencia política, la teoría política y sus derivados, actualizan las formas de organización y las relaciones de poder de las sociedades que cohabitan en este planeta.

La ciencia política no podría encontrar su vocación si no regresa a las raíces de lo que la actividad de cultivar representa en los estadios diversos que atraviesa el hombre en sociedad durante su efímero paso por la vida terrenal. La cultura en su sentido etimológico es la primera luz, la brújula, a través de la cual se guía el ser humano para entender y leer la realidad de manera sensata y por ende definir una dirección que permita a las comunidades crecer dignamente.

La comprensión de ese ciclo, de esa relación causal que se establece entre acciones personales y efectos que afectan el mundo externo dentro de un determinado periodo de tiempo, es la idea germinal que permite al ser humano crear objetos que trascienden existencias y que forman testimonios de su paso por la Tierra. Estos testimonios son los fragmentos de la cultura, ese hilo conductor que une a los individuos a través de los siglos.

Para adentrarse en la rama que se estudiará en este trabajo, se comparte la definición que hace la *Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura* (a partir de aquí se abreviará con las siglas Unesco²) del mismo: “*la cultura puede considerarse actualmente como el conjunto de los rasgos distintivos,*

² En inglés, *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*; se abrevia internacionalmente Unesco.

espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o un grupo social".³

Se debe tomar también en cuenta un par de definiciones adicionales para contextualizar una parte del objeto de estudio de este trabajo y la esencia de la cultura como fenómeno complejo que puede ser abordado desde diversas perspectivas y disciplinas de las ciencias humanas.

Por un lado, se considera la definición propuesta por Alfred Kroeber y Clyde Klückhohn:

La cultura consiste en formas de comportamiento, explícitas o implícitas, adquiridas y transmitidas mediante símbolos y constituye el patrimonio singularizador de los grupos humanos, incluida su encarnación en objetos; el núcleo esencial de la cultura consiste en ideas (es decir, históricamente generadas y seleccionadas) tradicionales y especialmente los valores vinculados a ellas; los sistemas de culturas pueden ser considerados, por una parte, como productos de la acción, y por otra, como elementos condicionantes de la acción futura.⁴

Se estima relevante en este trabajo entender el valor simbólico de las acciones humanas, sus efectos y su transmisión desde lo conductual. En el caso mexicano, la cultura —desde su concepción popular— alberga una pluralidad de eventos y símbolos que se han heredado de generación en generación. Desde la conquista hasta la transición democrática de 2000, la cosmogonía y los objetos que dan identidad y forman un consenso en lo que se considera “mexicano” componen un sistema “vivo” que coadyuva en la integración y cohesión social de los habitantes. Desde la subjetividad del autor de este protocolo, se “percibe” que para la sociedad mexicana su participación del fenómeno cultural “abona” positivamente al desarrollo social.

Asimismo, en este ejercicio de conceptualización, se pondera relevante la definición de Edward B. Tylor : *“Cultura o Civilización, tomada en su amplio sentido etnográfico, es ese complejo de conocimientos, creencias, arte moral, derecho,*

³ *Declaración de México sobre las Políticas Culturales*, Conferencia mundial sobre las políticas culturales, México D.F., 26 de julio - 6 de agosto de 1982.

⁴ Kroeber, Alfred y Klückhohn, Clyde, *Culture: A critical review of concepts and definitions*, Cambridge, Harvard University Peabody Museum of American Archeology and Ethnology Papers 47, 1952, p. 181; traducción del autor.

*costumbres y cualesquiera otras aptitudes y hábitos que el hombre adquiere como miembro de la sociedad.”*⁵

Con la definición antes expuesta se engloba un cúmulo las acciones humanas cuyos objetivos trascienden las necesidades primordiales de supervivencia y que dan constitución a la cultura bajo la que se identifica un colectivo en determinada época y circunstancia. Se entiende y concibe la gran amplitud de la “cobertura” del concepto *cultura* desde el mismo momento en que se enuncia y se interpreta por cualesquiera que sean sus interlocutores.

En esta tesitura, también se acude a las posturas de filósofos e intelectuales contemporáneos, puesto que la transformación y auge de la concepción del fenómeno cultural público se remonta especialmente a la década de los 60 —a partir de la creación del Ministerio de Cultura de Francia—. El diálogo y el debate respecto del impacto de las actividades culturales en la sociedad sigue siendo un tema de agenda política importante. Asimismo, la exposición de las posturas ideológicas de nuestra época y del pasado reciente son ineludibles al momento de intentar formarse un criterio sobre lo que ha de seguirse desde el gobierno y desde la sociedad para participar activamente del fenómeno cultural y sus derivaciones.

Entre los referentes que se considerarán en este trabajo, se puede comenzar por exponer con una de las nociones que aporta Thomas Stearns Elliot, en *Notas hacia una Definición de Cultura*:

Como individuos, encontramos que nuestro desarrollo depende de la gente con quien nos encontremos en el curso de nuestras vidas. (Esta gente incluye a los autores cuyos libros hemos leído y a los personajes en las obras de ficción e historia. El beneficio de estos encuentros se debe tanto a las diferencias como a las semejanzas; tanto al conflicto, así como a la simpatía entre las personas. Afortunado el hombre que en el momento correcto conoce al amigo correcto; afortunado también el hombre que conoce en el momento correcto al enemigo correcto.” [...] Uno necesita al enemigo. Entonces, dentro de los límites, la fricción, no sólo entre los individuos sino entre los grupos me parece bastante necesaria para la civilización.⁶

⁵ Tylor B. Edward, *Primitive Culture*, Londres, John Murray, 1920, vol. 1, p.16; traducción del autor.

⁶ Elliot, Thomas Stearns, *Notes towards a definition of culture*, Londres, R. Maclehose and company, 1949, p.59; traducción del autor.

Compartiendo la visión del poeta galardonado con el premio Nobel de Literatura en 1948, la dialéctica, siempre presente en la vida de los hombres, genera manifestaciones que refuerzan la identidad de quienes tienen la sensibilidad de distinguir los rasgos a los que hace alusión el autor estadounidense. El reconocernos ante “lo extraño”, “lo diverso”, “lo diferente” y ser capaces de discernir nuestra identidad desde la tercería resulta un punto de inflexión en la construcción, primero, de una identidad colectiva, y en segunda instancia, en un conglomerado de símbolos que se terminan de aceptar como la cultura dominante. Este dinamismo propuesto por Eliot —a juicio del autor de esta investigación— prevalece en las sociedades modernas, remarcando la velocidad a la que los colectivos en la era de la post-globalización muestran cambios en sus estilos de vida. De esto tampoco está exenta la evolución del fenómeno cultural —y porqué no también social— mexicano.

Contemporáneo de Eliot, otro referente en la materia a la que se debe acudir es Theodor W. Adorno, quien en 1944 junto a Max Horkheimer acuñó uno de los términos que marcaron el fenómeno cultural occidental: industria cultural. Los distinguidos profesores de la Escuela de Frankfurt afirmaron lo que sigue dentro de *Dialéctica de la Ilustración*, la cual dedican a reflexionar sobre la cultura en términos industriales:

La tesis sociológica según la cual la pérdida de apoyo en la religión objetiva, la disolución de los últimos residuos precapitalistas, la diferenciación técnica y social y la extremada especialización han dado lugar a un caos cultural, se ve diariamente desmentida por los hechos. La cultura marca hoy todo con un rasgo de semejanza. Cine, radio y revistas constituyen un sistema. Cada sector está armonizado en sí mismo y todos entre ellos. Las manifestaciones estéticas, incluso de las posiciones políticas opuestas, proclaman del mismo modo el elogio del ritmo de acero.⁷

A lo largo de *Dialéctica de la Ilustración*, entre las diversas tesis que presentan, destaca la crítica a la producción de bienes culturales por parte de las sociedades capitalistas —sí, desde un enfoque “neomarxista”— y su transmisión a través de los medios de comunicación masiva. Para estos autores, este fenómeno no es más que una imposición masiva de los valores y símbolos de la clase dominante. Derivado de la uniformidad de criterios y necesidades culturales, la diversidad se va perdiendo y los

⁷ Horkheimer, Max y Adorno, Theodor, *Dialéctica de la Ilustración*, 9a. ed., Madrid, Trotta, 2009, p. 165.

bienes culturales se van convirtiendo en una masa que se acrecienta replicando análogos procesos de producción en detrimento de los móviles originales que llevaban a un ser humano a crear artísticamente.

En conexión al fenómeno de masas e industrias culturales, Umberto Eco desde los años 60 centró sus reflexiones en el comportamiento de las masas y la cultura de la que éstas participan. De su obra *Apocalípticos e Integrados* se toma el siguiente pasaje:

La cultura de masas es la anticultura. Y puesto que ésta nace en el momento en que la presencia de las masas en la vida social se convierte en el fenómeno más evidente de un contexto histórico, la "cultura de masas" no es signo de una aberración transitoria y limitada, sino que llega a constituir el signo de una caída irrecuperable, ante la cual el hombre de cultura (último superviviente de la prehistoria, destinado a la extinción) no puede más que expresarse en términos de Apocalipsis.⁸

Dejando firme su postura desde el inicio de su ensayo, el doctor Eco señala el peligro de la continuidad del crecimiento del fenómeno y cultura de masas. La caída irrecuperable a la que hace alusión persiste en nuestra época, el consumo de series televisivas, contenido en redes sociales y la “horizontalización” del fenómeno mediático son sólo algunas de las consecuencias de este crecimiento desmedido de la cultura impuesta por las masas. Difícilmente en la época actual se puede estar “alejado” de la vorágine de los medios masivos “tradicionales” y de los ahora “nuevos” o digitales. En armonía a lo citado previamente, Umberto Eco complementa en la introducción de su obra lo siguiente:

Desde los modelos estelares del cine a los protagonistas de novelas de amor, incluidas las emisiones de televisión para la mujer, la cultura de masas representa y propone casi siempre situaciones humanas que no tienen ninguna conexión con situaciones de los consumidores, pero que continúan siendo para ellos situaciones modelo.⁹

La coyuntura que afronta la promoción y divulgación del fenómeno cultural actual es la de confrontarse a la recepción pasiva y aparente uniformidad de criterios de la sociedad moderna que carece de estímulos para hacer trascender sus reflexiones y su

⁸ Eco, Umberto, *Apocalípticos e Integrados*, 2da. ed., México D.F., Tusquets, 2009, p.12.

⁹ *Ibidem*, p.31.

manera de interpretar manifestaciones culturales que superan su capacidad de raciocinio fugaz. Cómo lograr desde las instituciones públicas o desde el sector privado la generación de actividades que rompan con la pasividad y el letargo del espectador es un reto que los entes activos que participan del fenómeno cultural toman día a día.

En traslación directa hacia a una visión actual —y en español—, es inexorable atender lo expresado por Mario Vargas Llosa en torno al desarrollo cultural global y que plasmó en sus obras —conferencia y ensayo— *La Civilización del Espectáculo*. A continuación se retoman algunas nociones que expresó en un par de conferencias durante los años 2009 y 2010; en la conferencia la *Civilización del Espectáculo* de 2009, Mario Vargas Llosa comentaba lo siguiente:

¿Qué quiero decir con civilización del espectáculo? La de un mundo en el que el primer lugar en la tabla de valores vigente lo ocupa el entretenimiento, donde divertirse, escapar del aburrimiento, es la pasión universal. Este ideal de vida es perfectamente legítimo, sin duda. Sólo un puritano fanático podría reprochar a los miembros de una sociedad que quieran dar solaz, esparcimiento, humor y diversión a unas vidas encuadradas por lo general en rutinas deprimentes y a veces embrutecedoras. Pero convertir esa natural propensión a pasarlo bien en un valor supremo tiene consecuencias a veces inesperadas.¹⁰

Se postula a manera de descripción lo anterior, puesto que la velocidad del consumo de esta clase de fenómenos obedece a una inmediatez y una necesidad efímera de novedad que se contrapone a la esencia de la concepción de una obra de arte. En la actualidad persiste esta oposición diametral entre el fin de los productos de la cultura, desde quienes los conciben, y su fin desde la visión de quienes los reciben. Debe prestarse atención a que esta formación de subcultura de la inmediatez avanza silenciosamente y atenta contra la necesidad creativa de los artistas y la necesidad por apreciar de los espectadores. Bajo este esquema se va perdiendo el afianzamiento de objetos culturales y su cualidad generar cohesión entre determinado sector de la población.

En su conferencia *Breve Discurso sobre la Cultura*, el doctor Vargas Llosa añadía lo siguiente:

¹⁰ Vargas Llosa, Mario, “La Civilización del Espectáculo”, *Revista Letras Libres*, Ciudad de México, núm. 122, Febrero de 2009, <https://www.letraslibres.com/mexico-espana/la-civilizacion-del-espectaculo>.

De este modo han ido desapareciendo de nuestro vocabulario, ahuyentados por el miedo a incurrir en la incorrección política, los límites que mantenían separadas a la cultura de la incultura, a los seres cultos de los incultos. Hoy ya nadie es inculto o, mejor dicho, todos somos cultos. Basta abrir un periódico o una revista para encontrar, en los artículos de comentaristas y gacetilleros, innumerables referencias a la miríada de manifestaciones de esa cultura universal de la que somos todos poseedores, [...] Ahora todos somos cultos de alguna manera, aunque no hayamos leído nunca un libro, ni visitado una exposición de pintura, escuchado un concierto, ni aprendido algunas nociones básicas de los conocimientos humanísticos, científicos y tecnológicos del mundo en que vivimos.¹¹

Sólo se refuerza la noción de este paradigma relativo a la vigencia de determinada corriente filosófica, ideológica o humanística, cuya duración es tan ínfima que no se asientan en objetos de conocimiento cognoscibles y eventualmente transmisibles. Se rompe una etapa del “ciclo cultural” que como se dijo previamente amenaza contra el testimonio del paso del hombre por este planeta. La fugacidad de la aprehensión y de la recolección de datos en la época actual pone en cuestión la asimilación e interpretación de símbolos y objetos culturales.

Aún y cuando se ha optado por esbozar un estado filosófico e ideológico de las posturas consideradas influyentes y que han analizado profundamente la cultura, es de aclararse que no es objetivo de este trabajo abordar o cuestionar filosóficamente el fin de las instituciones culturales públicas sino aproximarse a ellas desde lo jurídico, administrativo y político. No se plantea entre las metas de este proyecto el debatir desde la doctrina el “deber ser” o los principios del fenómeno cultural público sino el estudiar estructuralmente su desarrollo a partir de su tangibilización, desde el ejercicio del poder a través de sus instituciones y sus políticas de gobierno.

La exposición de las visiones contemporáneas desde el ámbito académico tiene el único fin de ilustrar al lector cuáles son los paradigmas que se discuten, en la actualidad, en los foros sobre gestión cultural y política cultural. Se considera necesario mostrar cuáles son las posturas de los intelectuales y filósofos que han dedicado profesionalmente tiempo y esfuerzo a la comprensión del desarrollo y evolución del fenómeno cultural.

¹¹ Vargas Llosa, Mario, *Breve “Discurso sobre la Cultura”*, *Revista Letras Libres*, Ciudad de México, núm. 139, julio 2010, <https://www.letraslibres.com/mexico-espana/breve-discurso-sobre-la-cultura>.

Sobre lo que prevén en las normas jurídicas que se estudian en este trabajo, el concepto de cultura como tal no está definido. En la *Ley General de Cultura y Derechos Culturales* se encuentra enunciado el concepto de manifestación cultural e inclusive se señalan los principios que debe seguir la política cultural pero no se halló una definición explícita de la cultura en concreto.

En este apartado, se explican como parte introductoria en este trabajo, conceptos tales como fenómeno cultural, desarrollo cultural, diversidad cultural, gestión cultural, patrimonio cultural y política cultural, con la intención de ubicar rápidamente a quien haga lectura de esta investigación, sin importar el grado de familiaridad que tenga con las hipótesis desarrolladas a lo largo de la misma.

Los conceptos antes mencionados se definirán, ya que son las abstracciones que soportan el ciclo mediante el cual se desarrolla la cultura en el ámbito público y privado. Una multiplicidad de actores intervienen para conseguir el desarrollo de lo antes citado y debe el lector distinguir en la realidad cada componente que interviene en la evolución del fenómeno cultural y sus variantes.

1.2 Concepto de fenómeno cultural

Tras haber ofrecido una perspectiva sobre las definiciones de cultura, se considera pertinente hablar del fenómeno cultural, al ser la primera abstracción o conceptualización que se puede obtener de la cultura respecto de sus innumerables manifestaciones. De tal suerte, se intentará explicar de la manera más sencilla este concepto, para así distinguir en un primer momento a la cultura de sus derivados.

Se ha valorado que resulta más esclarecedor definir por separado las palabras “fenómeno” y “cultural”, acudiendo a definiciones académicas, ya que las mismas provienen de ramas especializadas y son precedidas por estudios y reflexiones concretas.

La palabra “fenómeno” se define como: “*concepto que designa lo que se nos da en la experiencia y conocemos a través de los sentidos*”, de acuerdo a la definición de Rosental y Iudin¹². Fenómeno es aquello que se muestra ante nuestros sentidos de

¹² Rosental, Mark y Iudin, Pavel, *Diccionario Filosófico*, Barcelona, Brontes S.L., 2013, p. 146.

forma simple y llana. Desde esta experiencia sensorial es que las personas pueden experimentar a la cultura en alguna de sus manifestaciones.

Para hablar del “fenómeno cultural”, a través de nuestra experiencia sensorial se tendría que abstraer un evento que englobe las características que tiene la “cultura” de acuerdo a las definiciones previamente citadas. Se puede definir al fenómeno cultural, apoyándose en la definición de Kroeber y Klückhohn¹³, como *la experiencia sensible que hace referencia a formas de comportamiento, explícitas o implícitas, adquiridas y transmitidas mediante símbolos y que constituye el patrimonio singularizador de los grupos humanos, incluida su encarnación en objetos*.

Así, es posible entender en primera instancia los eventos y manifestaciones “culturales” más allá de su origen y se evitará englobar, como se hace cotidianamente, a los eventos o manifestaciones específicas como “cultura”, desde una visión “monocromática” que está imposibilitada para distinguir matices, detalles y rasgos distintivos de cada manifestación cultural por separado.

De igual forma, a lo largo de este trabajo, se hace referencia al “fenómeno cultural”, en cuanto a la manifestación de la propia cultura en cualesquiera de sus variantes, con miras a definir un concepto versátil que permita abordar de manera más lúdica la aproximación hacia otras ramas dentro de este campo. El fenómeno cultural puede aparecer en el ámbito del desarrollo cultural, de la diversidad cultural, en el de las bellas artes, entre muchos otros más, de allí que para no complicar la comprensión de éstas se decantará por el uso indistinto de este concepto cuando su contexto lo demande.

Se ha de utilizar el concepto de “fenómeno cultural” como el término unificador que permita adentrarse en los eventos y experiencias que habrán de calificarse o identificarse como “culturales”. Lo anterior, en virtud de la multiplicidad de términos y jerga especializada que denomina a las manifestaciones culturales desde cualesquier perspectiva o escuela. Se estima este concepto como el más idóneo o “neutro” para efecto de describir desde el ámbito académico las manifestaciones y objetos que puedan calificarse como “culturales”.

¹³ *Ídem*.

1.3 Concepto de Desarrollo Cultural

Al adentrarse en el sector cultural público de cualquier país y al estudiar sus programas y su entramado institucional, se identifica inmediatamente el constante uso del concepto “desarrollo cultural”, mismo que se agrega al catálogo de la agenda cultural pública y que se ha llegado a convertir en un pilar de la gestión cultural pública.

En la *Declaración de México sobre Políticas Culturales* de 1982 se asentaba lo siguiente, en el apartado de *Dimensión Cultural del Desarrollo*¹⁴:

10. La cultura constituye una dimensión fundamental del proceso de desarrollo y contribuye a fortalecer la independencia, la soberanía y la identidad de las naciones. El crecimiento se ha concebido frecuentemente en términos cuantitativos, sin tomar en cuenta su necesaria dimensión cualitativa, es decir, la satisfacción de las aspiraciones espirituales y culturales del hombre. El desarrollo auténtico persigue el bienestar y la satisfacción constante de cada uno y de todos.

11. Es indispensable humanizar el desarrollo; su fin último es la persona en su dignidad individual y en su responsabilidad social. El desarrollo supone la capacidad de cada individuo y de cada pueblo para informarse, aprender y comunicar sus experiencias.

Si bien se discutía desde una década antes¹⁵ la influencia de la cultura en el desarrollo, entendiéndose este como un elemento que dignifica y humaniza el vertiginoso crecimiento económico, tecnológico y educativo, la culturización del desarrollo se introduce como elemento imprescindible al momento de definir las proyecciones de calidad de vida y metas comunes desde la perspectiva internacional.

En aquel momento, ya se avizoraba la necesidad de interpretar al hombre desde sus valores, desde su dignidad, desde sus obras, que no necesariamente modificarían los indicadores y estadísticas de la micro y de la macroeconomía. Se distinguió la faceta del hombre que persiste en el tiempo desde sus creaciones y desde los símbolos que generan cohesión entre sus comunidades. El hombre no es una cifra o un dato abstracto; el hombre y el legado para sus símiles trascienden los logros de la ciencia y de la tecnología. Ha de prevalecer la armonía entre sendas facetas que no

¹⁴ *Declaración de México sobre Políticas Culturales* de 1982, Dimensión Cultural del Desarrollo, <https://sic.cultura.gob.mx/documentos/927.pdf>

¹⁵ Se encuentra en el año de 1970 uno de los antecedentes más relevantes de institucionalización de la cultura en las agendas públicas con la organización de la *Conferencia Intergubernamental sobre los Aspectos Institucionales, Administrativos y Financieros de las Políticas Culturales*, misma que se fue replicando hasta “tangibilizar” instrumentos internacionales en la materia.

rivalizarán una de la otra, ya que ambas emanan de la misma fuente de inquietud y de novedad por reinterpretar y modificar la realidad que le rodea al hombre.

Desde hace más de 40 años se han incorporado paulatinamente a la agenda pública y a las políticas culturales, las prioridades que deben atenderse en sus respectivos rubros, cítese por caso el del patrimonio cultural, que en las últimas décadas ha generado legislación internacional de vanguardia con la intención de salvaguardar bienes materiales e inmateriales que corren el riesgo de no recuperarse por diversas causalidades.

Ahora bien, si se aborda el concepto de desarrollo cultural desde la academia, existen definiciones muy similares a la que plantea el doctor Carlos Zambrano Rodríguez, de acuerdo a este autor el desarrollo cultural podría definirse como sigue:

...{el} desarrollo cultural como el conjunto de acciones que son emprendidas por los Estados y sus distintos niveles de organización político-administrativa, con el fin de orientar la conservación, utilización y transformación de los elementos culturales propios y ajenos, la creación de nuevos y la innovación de los existentes que en conjunto constituyen la diversidad de expresiones culturales y artísticas de un determinado territorio, con el objeto de que generen bienestar a la población, su progreso moral e intelectual y una participación activa en la sociedad.¹⁶

A partir de esta definición ya se puede comparar el actuar gubernamental actual —mexicano— con lo que se postula desde una visión moderna del desarrollo cultural. De manera particular, en el caso de nuestro país, el fenómeno cultural público desde principios de los noventa delimitó una vocación con estas características desde sus instituciones. A partir de la creación de entidades como el Fondo Nacional para la Cultura y las Artes, el Centro Nacional de las Artes y su respectiva red de centros regionales, así como los programas de coinversiones y fondos concurrentes (federación-entidades federativas), el Estado mexicano desde la territorialidad procura el fin del progreso y bienestar social.

En la actualidad, la Dirección General de Vinculación Cultural de la Secretaría de Cultura del Gobierno de México es la encargada de cumplir con estos objetivos, de acuerdo a su “misión” realiza lo que se enuncia a continuación:

¹⁶ Zambrano, Carlos, “4.3 Territorio y Desarrollo Cultural”, *Manual Atalaya para la Gestión Cultural*, Cádiz, 2014, <http://atalayagestioncultural.es/capitulo/territorio-desarrollo-cultural/>.

La Dirección General de Vinculación Cultural es la encargada de articular, a nivel nacional, la política cultural establecida por la Secretaría de Cultura. Por ello, Vinculación Cultural funge como enlace del gobierno federal en materia de cultura con las 32 entidades federativas. Su propósito principal es el de concertar y dirigir acciones para favorecer y fortalecer los procesos de descentralización cultural, mediante la operación de esquemas bilaterales, regionales y multilaterales de colaboración con los tres órdenes de gobierno y la sociedad, para el desarrollo de programas y proyectos de capacitación y promoción artística, así como de infraestructura cultural.¹⁷

Se enuncia el anterior ejemplo, con la única intención de mostrar qué se hace desde el sector federal. Esta dirección por medio de este esquema y diferentes programas promueve el desarrollo cultural en los tres niveles de gobierno. Sus programas tienen un fin tanto social como económico al buscar promover el involucramiento de gestores, creadores y comunidades en la organización de manifestaciones culturales. Asimismo, se maneja desde esta área un importante programa de infraestructura cultural¹⁸ que año con año restaura, recupera o remodela las instalaciones de los inmuebles destinados a albergar actividades culturales y que sean propiedad de las entidades o de los municipios.

El desarrollo cultural es un elemento dinámico en la concepción de las políticas públicas de los países. En los últimos tiempos, la *Organización de las Naciones Unidas* (ONU), a través de la UNESCO, ha consolidado diferentes mecanismos y programas que marcan la pauta en el concierto internacional, con el fin de consolidar cada década objetivos que acerquen a cumplir con el idilio de la expansión humanizada del desarrollo. Al momento de redactar estas líneas, se desenvuelven objetivos y metas planteadas desde la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible y en la misma se incorpora al desarrollo cultural para la consecución de tan ambicioso programa.

1.4 Concepto de Gestión Cultural

Antes de definir la gestión cultural como lo pide este apartado, es necesario, precisar de manera sintética a los agentes que intervienen en el desarrollo cultural y en las manifestaciones culturales.

¹⁷ Misión de la Dirección General de Vinculación Cultural, <https://vinculacion.cultura.gob.mx>

¹⁸ Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados, por sus siglas PAICE.

Desde la perspectiva gubernamental pueden enlistarse los siguientes actores o agentes que intervienen en la ejecución —directa o indirecta— de la política cultural: creadores, gestores, autoridades (funcionarios-servidores públicos), público y consumidores de bienes culturales.

Estos agentes podrían clasificarse su vez en tres grupos de acuerdo al maestro Alfonso Martinell Sempere¹⁹: *Agentes de la Administración Pública*, *Agentes del Tercer Sector (Organizaciones no Lucrativas)* y *Agentes de Organizaciones Privadas*. Dentro de cada grupo puede encontrarse alguna de las encarnaciones de estos, multiplicando así en lo específico al ente que se relaciona en la dinámica de la gestión cultural, ya sea pública o privada.

El gobierno convive en diferentes niveles con estos actores para efecto de lograr la consecución de sus objetivos dentro de lo que se proyecte como plan del sector cultural público. Los actores citados previamente conviven en un ciclo que conjunta sus perspectivas y metas —a veces no coincidentes— y que a la postre se materializan en la ejecución de programas dirigidos desde la planeación gubernamental.

En el marco de esta convivencia es que se debe detener a describir uno de los fenómenos que ha evolucionado notoriamente durante los últimos tiempos y que ha desarrollado una subrama de especialización con un alto grado de rigor académico y profesionalismo: la gestión cultural.

Para el gestor cultural español Jesús Cantero, la gestión cultural se definiría así:

Gestión Cultural como el conjunto de reglas, procedimientos y métodos operativos para llevar a cabo con eficacia unas actividades que engloban, además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales al ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias²⁰.

En la *Declaración de México sobre Políticas Culturales* no se define explícitamente la gestión cultural como tal, sin embargo, se contempla ya la administración y gestión de recursos para lograrla:

¹⁹ Martinell, Alfonso, “3.3 Los Agentes de la Cultura”, *Manual Atalaya para la Gestión Cultural*, Cádiz, 2014, <http://atalayagestioncultural.es/capitulo/gestion-cultural/agentes-cultura>.

²⁰ Cantero, Jesús, “3.6 Historia de la Gestión Cultural”, *Manual Atalaya para la Gestión Cultural*, Cádiz, 2014, <http://atalayagestioncultural.es/capitulo/gestion-cultural/historia-gestion-cultural>.

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. A tal efecto, se han de tomar en consideración las necesidades y problemas de cada sociedad, sin menoscabo de asegurar la libertad necesaria para la creación cultural, tanto en su contenido como en su orientación²¹.

Con base en estas definiciones, se entiende que la gestión cultural se concentra en el proceso o en los medios para llevar a cabo las manifestaciones culturales y la consecución de la materialización del fenómeno cultural, ya sea público o privado. En la última década esta disciplina ha alcanzado un grado de profesionalización importante, aumentando notablemente la oferta de programas académicos que forman a gestores culturales en los diferentes niveles educativos. Si bien no se tiene una cifra de cuántos gestores culturales ejercen esta actividad en México, podemos dimensionar su campo de trabajo a partir de los empleos directos que genera el ámbito cultural nacional. De acuerdo al INEGI, *durante 2018, las actividades asociadas con el sector de la cultura generaron en total 1 millón 395 mil 669 puestos de trabajo, lo que representó el 3.2% de los correspondientes al total del país*²², en la presente estadística se asume la presencia de gestores culturales que desde diferentes plataformas ejercen su formación y fungen como intermediarios entre artistas, autoridades y benefactores con la meta común de realizar actividades culturales.

En lo que respecta a esta investigación, la gestión cultural representa una de las líneas de acción de la política cultural²³ del Estado mexicano al promover la capacitación en esta materia, tanto al interior de su estructura como al exterior, derivado de la necesidad de recursos humanos de alto nivel que coadyuven a la difusión y promoción de las artes. En la política cultural nacional se ha impulsado la capacitación y formación de gestores culturales con la intención de fortalecer y robustecer el cuerpo de agentes que participan del fenómeno cultural, de allí que se enuncie este concepto en esta parte introductoria.

²¹ *Idem*.

²² “Cuenta Satélite de la Cultura de México”, Ciudad de México, INEGI, 2018, https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/StmaCnntaNaI/CSCltura2018_11.pdf.

²³ Véase el sitio de la Dirección de Capacitación Cultural de la Secretaría de Cultura de México: <https://vinculacion.cultura.gob.mx/capacitacion-cultural/>

1.5 Concepto de diversidad cultural

Entre las actividades sustantivas y permanentes que se promueven desde el Estado mexicano y sus instituciones se encuentra la difusión y visibilización de la diversidad cultural. En el caso mexicano, desde el gobierno se ha concebido una estructura de instituciones y programas que salvaguardan el patrimonio cultural étnico y lingüístico²⁴ de las 68 de etnias indígenas y sus pobladores que habitan en la extensión del territorio nacional.

Para la UNESCO la diversidad cultural se define de la siguiente manera: Multiplicidad de formas en que se manifiestan las culturas de los grupos y sociedades. Estas expresiones se transmiten dentro de los grupos y sociedades y también entre ellos. La diversidad cultural se manifiesta no sólo a través de las diversas formas en las que se expresa el patrimonio cultural de la humanidad, enriquecido y transmitido gracias a una variedad de expresiones culturales, sino también a través de los distintos modos de creación artística, producción, distribución, difusión y disfrute, cualquiera que sea el medio y la tecnología utilizados.²⁵

Al analizar esta definición y aterrizándola a la realidad mexicana, conviven a diario en las diversas entidades y latitudes del país los integrantes de los pueblos originarios con el resto de los habitantes de México, unidos por el vínculo de la nacionalidad. Desde comienzos del año 2000, cuando se dio la primera gran reforma en favor del reconocimiento de los usos, costumbres y tradiciones de los pueblos indígenas hasta la fecha, se ha conseguido un gran avance desde las instituciones mexicanas para difundir el respeto a las culturas de cada uno de estos pueblos. Una de las ramas de la política cultural mexicana ha mantenido una labor permanente a favor de la preservación de estas culturas.

En el marco constitucional mexicano se debe resaltar el siguiente pasaje del artículo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que

²⁴ México cuenta con 68 lenguas nacionales más el español, derivadas de 11 familias lingüísticas. Véase <https://www.gob.mx/cultura/es/articulos/lenguas-indigenas?idiom=es>.

²⁵ Artículo 4.1 de la *Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales*, UNESCO, 2005, <https://es.unesco.org/creativity/diversidad-cultural>.

conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas²⁶.

En el sector público, el Instituto Nacional para los Pueblos Indígenas, el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, y dentro de la Secretaría de Cultura, la Dirección General de Culturas Populares, son entes públicos especializados que a través de sus programas garantizan esta premisa constitucional.

En el caso de la Dirección General de Culturas Populares, desde hace más de treinta años, de acuerdo a su misión institucional, se fomenta *la preservación y la difusión de las manifestaciones populares, urbanas, rurales e indígenas y se contribuye a la creación de condiciones sociales e institucionales que posibiliten el diálogo intercultural respetuoso y armónico, en el que se exprese toda la riqueza y diversidad cultural de nuestro país*²⁷.

Se cita lo anterior, para efecto de remitir a un ejemplo tangible de entes públicos consolidados que han desarrollado de manera transexenal, a través de sus programas la política gubernamental y a favor de la diversidad cultural. Para México, uno de los campos que ha de recibir permanente apoyo y atención desde sus instituciones es el de la diversidad cultural en virtud de sus efectos sociales y políticos, siempre considerando la importancia de sensibilizar a los habitantes de este país a aceptar la pluralidad y multiplicidad de identidades dentro de un mismo territorio.

La diversidad cultural al igual que la gestión cultural son elementos fundamentales en la concepción de cualquier plan gubernamental cultural que se implemente en México independientemente de la extensión de su cobertura. Uno de los grandes retos pendientes de la cultura mexicana es el de lograr esa aceptación de otras visiones y formas de vivir dentro del mismo país, reconociendo y asumiendo día con día más nuestras similitudes que nuestras diferencias. La diversidad cultural mexicana es reconocida a nivel internacional y en la proyección de sus políticas culturales ha de mantenerse contemplada como uno de los ejes que coadyuven a promover la concordia y cohesión sociales.

²⁶ Artículo Segundo, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, última reforma DOF 03-03-2020, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>.

²⁷ Véase, la página institucional de la Dirección General de Culturas Populares, <https://www.culturaspopulareseindigenas.gob.mx/index.php/ct-menu-item-3>.

1.6 Concepto de Política Cultural

En este último apartado se describirá sintéticamente el concepto de la política cultural. Si bien en este primer capítulo se destacan las características de una política pública y su relación con la cultura, se busca también brindar una visión actualizada sobre los objetivos de la misma y los retos que le deparan en el contexto internacional.

El ámbito espacial y temporal de esta investigación, así como el “centro” de su objeto está en la relación de la política cultural mexicana con el marco jurídico vigente en el país. Para entender este vínculo, primero hay que recurrir a las nociones básicas de lo que es una política pública y de allí se “descenderá” hasta el ámbito que envuelve a este trabajo académico.

Para iniciar con este apartado, se enunciarán las definiciones de André Noël-Roth, Luis F. Aguilar y la de Velásquez Gavilanes como punto de partida.

André Noël-Roth define la política pública de esta manera:

Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática²⁸.

Para Luis F. Aguilar se entiende la política pública como sigue:

Por política pública se entiende: 1] un conjunto (secuencia, sistema, ciclo, espiral) de acciones intencionales y causales. Son acciones intencionales porque se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución se considera de interés o beneficio público, y son acciones causales porque son consideradas idóneas y eficaces para realizar el objetivo o resolver el problema; 2] un conjunto de acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por el tipo de interlocución que tiene lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía; 3] un conjunto de acciones a emprender que han sido decididas por las autoridades públicas legítimas y cuya decisión las convierte formalmente en públicas y legítimas; 4] un conjunto de acciones que son llevadas a cabo por actores gubernamentales o por estos en asociación con actores sociales (económicos, civiles); 5] un conjunto de acciones que configuran un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad²⁹.

²⁸ Noël-Roth, André, *Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación*, Bogotá, Ediciones Aurora, 2002, p. 27.

²⁹ Aguilar F. Luis (compilador), *Política Pública*, Introducción, Ciudad de México, Siglo XXI, 2012, p.29

Desde una perspectiva académica, Velásquez Gavilanes define la política pública de la siguiente forma:

Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener³⁰.

Sin intención de definir subjetivamente el concepto de política pública, se podría concluir a manera de premisa que son el conjunto de acciones que emprenden los gobiernos para atender determinada problemática, coincidiendo con el enfoque de Velásquez. Aquí se debe reflexionar si el fenómeno cultural nacional ha de ser abordado como un problema desde las instituciones o si éste coadyuva a la resolución de problemas de mayor envergadura. Desde una interpretación histórica del pasado reciente, la política cultural mexicana ha tenido fines sociales y se ha buscado en diferentes formatos compaginarla y darle un carácter de transversalidad con otros ejes de política gubernamental, tómesese como ejemplo inmediato la ejecución³¹ de la diplomacia cultural, incorporada en los programas vinculados a la política exterior mexicana. La política cultural mexicana tiene en esencia las características citadas por los autores antes mencionados y de acuerdo a la visión de las administraciones se ajustan los enfoques de sus metas y sus fines.

Al tenerse más claridad sobre lo que es una política pública, puede pasarse entonces a definirse lo que es una política pública cultural. De acuerdo a José Teixeira Coelho se puede definir la política cultural como se muestra a continuación³²:

La política cultural constituye una ciencia de la organización de las estructuras culturales y generalmente es entendida como un programa de intervenciones

³⁰ Velásquez, Raúl, "Hacia una nueva definición del concepto de política pública", *Revista Desafíos*, Bogotá, semestre I de 2009, p.156.

³¹ Estrategia 5.2.2. "Definir agendas en materia de diplomacia pública y cultural que permitan mejorar la imagen de México en el exterior, lo cual incrementará los flujos de comercio, inversión y turismo para elevar y democratizar la productividad a nivel regional y sectorial"; contemplado en el eje V del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, para efecto de ejemplificar la instrumentación de la política cultural. *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Eje V México con Responsabilidad Global*, Gobierno de la República, Ciudad de México, p.150, https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND_2013-2018.pdf.

³² Teixeira, José, *Diccionario Crítico de Política Cultural*, Barcelona, Gedisa, 2009, p.241.

realizadas por el Estado, instituciones civiles, entidades privadas o grupos comunitarios con el objeto de satisfacer las necesidades culturales de la población y promover el desarrollo de sus representaciones simbólicas.

La política cultural a nivel federal es ejecutada actualmente por la Secretaría de Cultura del Gobierno de la República, a través de las unidades administrativas que conforman su estructura orgánica, así como por los órganos desconcentrados e institutos que persiguen y buscan materializar las directrices del Plan Nacional de Desarrollo en turno. Más adelante se detallará con mayor profundidad la estructura y los organismos que de manera conjunta desarrollan el fenómeno cultural público.

Al continuar este descenso en la escalera de delimitación conceptual, se debe revisar qué se considera desde la doctrina internacional como cualidades inamovibles de las políticas culturales. De acuerdo a la *Declaración de Friburgo sobre Derechos Culturales* —respecto a los actores públicos— se contempla³³:

Artículo 11. (responsabilidad de los actores públicos)

Los Estados y los diversos actores públicos deben, en el marco de sus competencias y responsabilidades específicas:

- Integrar en sus legislaciones y prácticas nacionales los Derechos reconocidos en la presente Declaración;
- Respetar, proteger y satisfacer los derechos y libertades enunciados en la presente Declaración, en condiciones de igualdad, y consagrar el máximo de recursos disponibles para asegurar su pleno ejercicio;
- Asegurar a toda persona que, individual o colectivamente, alegue la violación de derechos culturales, el acceso a recursos efectivos, en particular, jurisdiccionales;
- Reforzar los medios de cooperación internacional necesarios para esta puesta en práctica y, en particular, intensificar su interacción en el seno de las organizaciones internacionales competentes.

Asimismo, debe rescatarse lo plasmado en la *Declaración Universal de la UNESCO sobre la diversidad cultural*, misma que en su artículo noveno reza³⁴:

Artículo 9 – Las políticas culturales, catalizadoras de la creatividad

Las políticas culturales, en tanto que garantizan la libre circulación de las ideas y las obras, deben crear condiciones propicias para la producción y difusión de bienes y servicios culturales diversificados, gracias a industrias culturales que

³³ *Declaración de Friburgo sobre Derechos Culturales*, UNESCO, 2007, https://culturalrights.net/descargas/drets_culturals239.pdf.

³⁴ *Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural*, UNESCO, 2001, http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13179&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

dispongan de medios para desarrollarse en los planos local y mundial. Al tiempo que respeta sus obligaciones internacionales, cada Estado debe definir su política cultural y aplicarla utilizando para ello los medios de acción que juzgue más adecuados, ya se trate de modalidades prácticas de apoyo o de marcos reglamentarios apropiados.

El Estado mexicano en su legislación nacional incorpora estos principios internacionales para lograr garantizar las condiciones mínimas que permiten el desarrollo de la cultura. Un ejemplo de lo anterior, fue la promulgación de la *Ley General de Cultura y Derechos Culturales*, así como la reforma orgánica a la estructura del antiguo CONACULTA para convertirse en Secretaría de Cultura, donde en sus documentos constitutivos formados a partir de profundos estudios académicos, legislativos y foros de discusión, se buscó modernizar y mantener actualizado el marco jurídico del sector, siempre tomando como base la lectura de la realidad cultural de México.

En este sentido, también es importante hacer mención del modelo de política cultural que se considera se sigue en nuestro país allende la variedad de perspectivas que hay sobre este asunto. De acuerdo al clásico autor José Vidal-Beneytó³⁵, existen tres modelos o paradigmas de política cultural: *mecenazgo*, *democracia cultural* y *democratización de la cultura*. Aún y cuando por el enfoque de este trabajo no es posible profundizar en la explicación de cada concepto y su contexto histórico, se ha de detallar únicamente lo que toca a la democracia cultural como el modelo de política cultural que se mantiene de cierta forma vigente desde finales de los años 60 en México.

Para Vidal-Beneytó³⁶, en lo que concierne al modelo de democracia cultural aporta:

Su contenido apunta más a la actividad que a las obras, más a la participación en el proceso que al consumo de sus productos. Frente a la cultura de los dos paradigmas anteriores (mecenazgo y democratización cultural) se reivindican las culturas múltiples de todos los grupos, de todas las clases, de todos los países, de todas las comunidades, de las que todos los miembros de cada una de ellas son, en alguna medida, agentes y protagonistas. Cuyo objetivo fundamental es el propio desarrollo de los individuos y, a su través, de los pueblos y de la sociedad.

³⁵ Vidal-Beneytó, José. "Hacia una fundamentación teórica de la política cultural", *REIS: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Madrid, núm. 16, 1981, pp. 123-134.

³⁶ *Ibidem*, p. 128.

La política cultural mexicana ha perseguido a lo largo de su historia el desarrollo cultural del mexicano desde su individualidad pasando por diferentes etapas pero siempre buscando abrir la posibilidad de acceder a las manifestaciones culturales sin importar la clase social. La figura del Estado mexicano tiene un papel preponderante y participa como mediador para llevar a la mayor cantidad de gente posible los beneficios de la política cultural en turno. Entre los diversos programas y planes culturales que se han ejecutado durante los últimos 25 años se ha privilegiado el acceso universal a la cultura y aportar al bienestar de los individuos desde el involucramiento —sea activa o pasiva— en las actividades culturales del Estado.

Como se puede ver hasta ahora, adentrarse a entender la política cultural mexicana y el sistema orgánico que la implementa no pasa por solamente abordar de manera directa o leer sin cotejar con la realidad el marco jurídico que la fundamenta. Para llegar a una comprensión de la política cultural mexicana es necesario repasar los conceptos que en este primer capítulo se desglosaron en virtud de abundar estos a lo largo de la gran extensión de literatura jurídica y académica que hay sobre este tema.

La doctrina que da sustento al marco jurídico cultural de México se encuentra bajo permanente análisis y constante actualización, por ello se sugiere la frecuente revisión de autores y especialistas de diversas escuelas dada la ya notoria complejidad y multiplicidad de perspectivas que participan del fenómeno cultural público. Con estas bases aquí expuestas se espera abonar en una mejor racionalización e interpretación del marco jurídico y de los planes que se estudiarán a lo largo de este trabajo.

Al tenerse delimitadas las referencias conceptuales se procederá a acudir a las fuentes históricas e institucionales del fenómeno cultural mexicano para continuar con este proyecto que busca en su fin último aportar a la modernización ideológica y jurídica del mismo.

CAPÍTULO II

BREVE HISTORIA DE LA SECRETARÍA DE CULTURA DE MÉXICO, SUS INSTITUCIONES FUNDACIONALES Y SU ESTRUCTURA ACTUAL

Sumario: 2.1 Antecedentes históricos de la Secretaría de Cultura de México y
2.2 Creación de la Secretaría de Cultura de México

A manera de introducción, se precisa recordar el concepto de institución cultural derivado de la delimitación que ha de realizarse en torno a los entes públicos que subsisten dentro del sistema cultural público. De acuerdo a una definición encontrada en la *Diccionario Crítico de Política Cultural* de José Teixeira³⁷ la institución cultural es:

Estructura relativamente estable orientada a reglamentar las relaciones de producción, relación, cambio y uso o consumo de la cultura (ministerios y secretarías de la cultura, museos, bibliotecas, centros de cultura, etcétera). En las instituciones esa reglamentación se establece mediante códigos de conducta o normas jurídicas.

A partir de la misma, se puede identificar que en el sistema cultural público de México coexisten un gran número de instituciones culturales que persiguen diversos fines y objetivos de acuerdo a sus vocaciones, reglamentando las relaciones descritas en la definición previamente expuesta.

El mismo autor define en la entrada que la diferencia entre las formaciones culturales y las instituciones culturales radica principalmente en el —fin público o privado— que ellas tengan, se sigue en este pasaje³⁸:

Las instituciones con frecuencia son de derecho público y se rigen por decretos, leyes u otros instrumentos jurídicos análogos; en cambio las formaciones tienen naturaleza privada y se definen por contratos particulares o códigos de conducta.

El Museo Nacional, la Biblioteca Nacional de México, el Palacio de Bellas Artes, el Conservatorio Nacional, la Escuela Nacional de Conservación, Restauración y Museografía; por mencionar sólo algunos, son ejemplos de instituciones culturales que

³⁷ Teixeira, José, *Diccionario Crítico de Política Cultural*, Barcelona, Gedisa, 2009, p.187

³⁸ *Idem*, p.188.

se encuentran adscritos al Instituto Nacional de Antropología e Historia y al Instituto Nacional de Bellas Artes, y estos a su vez adscritos al sector que coordina y administra la Secretaría de Cultura de México.

Si bien son instituciones de renombre y prestigio nacional e internacional en cuanto a la percepción popular, en términos jurídicos, estas instituciones son unidades administrativas que forman parte de un sistema burocrático y jerárquico cuyo funcionamiento deriva del marco jurídico vigente de la administración pública federal. De acuerdo a sus funciones, recursos materiales y humanos, estas instituciones culturales se adscriben a sus respectivos institutos con niveles de direcciones de área, coordinaciones o jefaturas de departamento según sea el caso.

Se estima relevante en esta investigación aportar la perspectiva jurídica bajo la que se analizan estas instituciones con miras a clarificar el sentido de su estructuración en el sector público. El conocimiento del sentido de organización de las instituciones culturales de México permitirá ampliar la comprensión y los alcances de la política cultural, ya que ésta se ejecuta a través de estos entes administrativos.

El sistema cultural de México, como se conoce en la actualidad, pasó por muchas transformaciones a raíz del vertiginoso crecimiento institucional que tuvo a lo largo de las décadas del siglo XX. En la delimitación temporal de este trabajo se remarcó el estudio de las tres décadas más recientes de la vida institucional del sector cultural público, empero, se considera necesaria la revisión histórica de los antecedentes que convergieron hasta materializarse en un sector que es hoy regido por una secretaría de Estado.

Con esta premisa, se reparará en el estudio de los principales antecedentes y eventos que delinearon la estructura de las instituciones públicas que se han dedicado a la promoción y difusión de la cultura nacional y en especial la de la Secretaría de Cultura de México.

De hecho, la comprensión de la raíz histórica fenómeno cultural público y de sus instituciones en México tuvo un papel preponderante al momento de suscitarse los debates y las propuestas de reforma al sector durante el año de 2015.

La Secretaría de Cultura del Gobierno de la República encuentra su primer antecedente institucional inmediato en lo que funcionó como el Consejo Nacional para

la Cultura y las Artes (CONACULTA) entre los años 1988 y 2015, sin embargo, la vida de las instituciones culturales públicas se remonta a inicios del siglo XX. Durante este siglo convivieron el órgano administrativo rector de la actividad cultural adscrito a la Secretaría de Educación Pública junto con los grandes institutos que permanecen como los pilares del sistema cultural mexicano: el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) y el Instituto Nacional de Bellas Artes (INBAL).

A continuación se expone y se reflexiona en torno al fin y objetivos que persiguen las tres instituciones rectoras del fenómeno cultural público de nuestro país desde sus inicios hasta nuestros días.

2.1 Antecedentes históricos de la Secretaría de Cultura de México

El fenómeno cultural en México tiene sus primeros antecedentes desde el primer día de la existencia del México independiente a principios del siglo XIX, empero, durante este siglo el acceso a actividades culturales estaba reservada a las clases sociales altas y restringidas también a aquellos individuos que podían acceder a una formación académica. Durante el convulso siglo XIX si bien se identifican sucesos relevantes en el ámbito cultural como la construcción del Teatro Nacional, la fundación de la Sociedad Filarmónica y la fundación de periódicos y revistas donde se encontraban los escritores más destacados de la época, no se creó o formó un órgano público que impulsara el involucramiento popular en actividades culturales.

Es preciso ir a las primeras décadas del siglo XX para hallar el cambio de paradigma nacional derivado del movimiento revolucionario para encontrar los primeros atisbos del concepto de cultura en la legislación constitucional. Por primera vez, se leyó en la constitución la palabra cultura en el marco de un rediseño del programa educativo que imperaba hasta aquel entonces.

En 1905, durante uno de los periodos presidenciales de Porfirio Díaz, se decretó la creación de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes³⁹. Esta secretaría se encargó de regular el funcionamiento de instituciones tales como el Museo de Arqueología e Historia, el Conservatorio Nacional, la Escuela de Arte Teatral, la Escuela

³⁹ *Decreto de creación de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes*, Ciudad de México, http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1905_200/Decreto_de_Porfirio_D_az_que_crea_la_Secretar_a_de_1409.shtml

Nacional de Bellas Artes, la Biblioteca Nacional y la Inspección General de Monumentos⁴⁰. También, en 1910 se dio inicio a los trabajos de construcción del Palacio de Bellas Artes.

Con el estallamiento del movimiento revolucionario se transformaría la visión oficial de lo que la cultura nacional habría de ser. En 1921, Álvaro Obregón crea la Secretaría de Educación Pública y nombra como su titular a José Vasconcelos quien emprendería una “cruzada cultural” y alfabetizadora que no se ha vuelto a ver en la historia de México. Apoyado en una generación de artistas e intelectuales que enaltecieron los ideales del nacionalismo, Vasconcelos, a través de las misiones culturales, la campaña alfabetización y la divulgación de textos clásicos a la masa poblacional, consiguió abatir notablemente un rezago formativo que se venía arrastrando desde el siglo anterior.

Durante la década de los años veinte e inicios de los años treinta se crearon órganos como el Departamento de Antropología —antecedente del INAH— e instituciones educativas de alto nivel. En el plano cultural, en esta época también se convirtió el Castillo de Chapultepec en el Museo Nacional de Historia cuando el presidente Lázaro Cárdenas del Río decidió mudarse a la residencia oficial de Los Pinos.

En el ámbito artístico, dominaron esta década los grandes muralistas del país al recibir la consigna oficial de llevar a cabo obras monumentales que retrataran el idilio revolucionario y la identidad del pueblo mexicano a los lugares donde el público en general pudiera apreciarlas. Diego Rivera, David Alfaro Siqueiros, Roberto Montenegro, por mencionar sólo a algunos de esta destacada generación, se dedicaron a pintar murales en edificios y escuelas públicas para afianzar la nueva perspectiva nacionalista y progresista que resultó de la lucha armada.

⁴⁰ *Decreto de Porfirio Díaz que crea la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes*, 16 de mayo de 1905, “Artículo 2o. Corresponden a la Secretaría de Estado y del Despacho de instrucción Pública y Bellas Artes lo siguiente: Instrucción Primaria, Normal, Preparatoria y Profesional en el Distrito y en los Territorios Federales. Escuelas de Bellas Artes, de Música y Declamación, de Artes y Oficios, de Agricultura, de Comercio y Administración y demás Establecimientos de Instrucción Pública que en lo sucesivo pueden crearse en el Distrito y en los Territorios Federales, Academias y Sociedades Científicas. Instituto Patológico Nacional y los demás también nacionales, de carácter docente. Propiedad literaria, Dramática y Artística. Bibliotecas, Museos y Antigüedades Nacionales. Monumentos Arqueológicos e Históricos. Administración de Teatros que dependan del Gobierno Federal y fomento de espectáculos cultos. Fomento de Artes y Ciencias. Exposiciones de Obras de Arte. Congresos Científicos o Artísticos.”

En este contexto que se vivía, de pujanza y aparente estabilidad, durante la década de los años treinta, el general Lázaro Cárdenas promulga el 3 de febrero de 1939 el decreto de creación del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

Al haberse llegado a este momento de la narrativa, se expondrán en las siguientes páginas los orígenes del Instituto Nacional de Antropología e Historia, sus funciones y se reflexionará acerca de su importancia en el sistema cultural público de México.

2.1.1 Creación del Instituto Nacional de Antropología e Historia

De acuerdo a la reseña histórica que narra el Manual de Organización⁴¹ vigente del Instituto Nacional de Antropología e Historia, se da su origen de la siguiente manera:

En 1938 el Presidente Lázaro Cárdenas presentó al Congreso de la Unión una iniciativa de ley con el fin de transformar el Departamento de Monumentos Artísticos, Arqueológicos e Históricos de la Secretaría de Educación Pública en un Instituto que al tener personalidad jurídica propia, contara con recursos superiores a los que el Gobierno Federal podría suministrarle, recibiendo aportaciones de las autoridades estatales y municipales así como fondos particulares. De esta manera el 03 de febrero de 1939, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

[...]

El INAH se integró conjuntando las funciones que desempeñaban de manera independiente el Departamento de Monumentos Arqueológicos, Históricos y Artísticos, el Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnografía y los demás museos de la Secretaría de Educación Pública. Una de las funciones primarias encomendadas al INAH desde su creación, fue la vigilancia conservación y restauración de los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos de la República, así como de los objetos que en ellos se encuentren. Para tal efecto, dentro de su estructura fue creado el Departamento de Monumentos Coloniales, que se dividió en dos partes, la Dirección de Monumentos Prehispánicos y la Dirección de Monumentos Coloniales.

A su vez, el Instituto fue concebido con las siguientes facultades para su director, algunas de ellas continúan vigentes a la fecha⁴²:

De acuerdo con lo estipulado en el Artículo 7o. de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia, son facultades y obligaciones de la Dirección General del Instituto:

⁴¹ *Manual de organización del Instituto Nacional de Antropología e Historia*, Ciudad de México, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n282_19oct18.pdf, pp. 19-20.

⁴² *Ídem*.

- I. Representar legalmente al Instituto.
- II. Otorgar, revocar y sustituir poderes.
- III. Acordar con el Secretario de Educación Pública* los asuntos de su competencia.
- IV. Presidir las sesiones del Consejo General Consultivo y propiciar sus resoluciones.
- V. Autorizar y hacer cumplir los programas de trabajo del Instituto.
- VI. Nombrar y remover al personal de confianza en los términos de la legislación aplicable.
- VII. Proponer al Secretario de Educación Pública* los proyectos de reglamentos y aprobar los manuales internos necesarios para el funcionamiento y operación del Instituto.
- VIII. Celebrar contratos y realizar toda clase de actos de dominio.
- IX. Presentar oportunamente, a las autoridades federales competentes, el proyecto de presupuesto anual.
- X. Presentar al Secretario de Educación Pública* un informe anual de actividades del Instituto y el programa de trabajo anual a desarrollar.
- XI. Celebrar convenios con personas físicas o jurídicas y con organismos públicos o privados, nacionales, internacionales o extranjeros.
- XII. Las demás que le confieran otras leyes, los reglamentos y el Secretario de Educación Pública*.

*Actualmente de la Secretaría de Cultura.

Desde su concepción y fundación, el Instituto Nacional de Antropología e Historia contempló como su misión: *la vigilancia conservación y restauración de los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos de la República, así como de los objetos que en ellos se encuentren*⁴³. El objetivo fundamental de este Instituto radica en la protección del patrimonio cultural nacional derivado del creciente número de objetos que clasifican como bienes muebles e inmuebles en calidad de “monumentos” artísticos, arqueológicos e históricos.

Durante la primera mitad del siglo XX se dieron hallazgos arqueológicos de gran significado para el país, así como un gran avance y auge en disciplinas científicas que permitieron crear una consciencia identitaria respecto de los objetos que eventualmente se transforman en símbolos colectivos. Desde entonces, el gobierno mexicano se ha destacado por apoyar la incansable tarea de proteger el patrimonio cultural más allá de las diversas vicisitudes administrativas o presupuestarias que durante diferentes momentos ha sufrido.

⁴³ *Ídem*.

El Instituto Nacional de Antropología e Historia desde su nacimiento se ha mantenido como uno de los pilares del sector cultural federal por el gran tamaño de su estructura administrativa, misma que ha de abarcar prácticamente la extensión total del territorio mexicano. En virtud también del auge que tuvo a nivel internacional la protección de los bienes culturales desde el concierto internacional, el Instituto Nacional de Antropología e Historia fue adaptándose al cambio de paradigma vertiginoso que implicó adoptar instrumentos internacionales en la materia y modernizar aún más rápido los recursos técnicos, financieros y humanos que tenía a su disposición.

Una de los ejes sustantivos de la gestión cultural federal se encuentra en la protección y conservación del patrimonio cultural, en este caso, de los monumentos arqueológicos e históricos en cuanto a la competencia del INAH, a partir de lo estipulado por la *Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas* vigente.

A continuación se analizarán sus atribuciones y estructura actual para poder dimensionar la relevancia de este instituto con autonomía de gestión y sectorizado al ámbito que rige la Secretaría de Cultura federal.

2.1.1.1 Atribuciones y estructura orgánica actual del INAH

De acuerdo a la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia, en su artículo segundo, el Instituto tiene las siguientes funciones⁴⁴:

Artículo 2o. Son objetivos generales del Instituto Nacional de Antropología e Historia la investigación científica sobre Antropología e Historia relacionada principalmente con la población del país y con la conservación y restauración del patrimonio cultural arqueológico e histórico, así como el paleontológico; la protección, conservación, restauración y recuperación de ese patrimonio y la promoción y difusión de las materias y actividades que son de la competencia del Instituto.

Para cumplir con sus objetivos, el Instituto Nacional de Antropología e Historia tendrá las siguientes funciones:

- I. En los términos del artículo 3o. de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, aplicar las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos en las materias de su competencia.
- II. Efectuar investigaciones científicas que interesen a la Arqueología e Historia de México, a la Antropología y Etnografía de la población del país.

⁴⁴ *Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia*, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/170_171215.pdf.

III. En los términos del artículo 7o. de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, otorgar los permisos y dirigir las labores de restauración y conservación de los monumentos arqueológicos e históricos que efectúen las autoridades de los estados y municipios.

IV. Proponer a la autoridad competente, la expedición de reglamentos que contengan normas generales y técnicas para la conservación y restauración de zonas y monumentos arqueológicos, históricos y paleontológicos, que sean aplicados en forma coordinada con los gobiernos estatales y municipales.

V. Proponer al Secretario de Cultura la celebración de acuerdos de coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, tendientes a la mejor protección y conservación del patrimonio histórico, arqueológico y paleontológico de la nación y del carácter típico y tradicional de las ciudades y poblaciones.

VI. Promover, conjuntamente con los gobiernos de los estados y los municipios, la elaboración de manuales y cartillas de protección de patrimonio arqueológico, histórico y paleontológico, en su ámbito territorial, que adecúen los lineamientos nacionales de conservación y restauración a las condiciones concretas del estado y del municipio.

VII. Efectuar investigaciones científicas en las disciplinas antropológicas, históricas y paleontológicas, de índole teórica o aplicadas a la solución de los problemas de la población del país y a la conservación y uso social del patrimonio respectivo.

VIII. Realizar exploraciones y excavaciones con fines científicos y de conservación de las zonas y monumentos arqueológicos e históricos y de restos paleontológicos del país.

IX. Identificar, investigar, recuperar, rescatar, proteger, restaurar, rehabilitar, vigilar y custodiar en los términos prescritos por la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, los respectivos monumentos y zonas, así como los bienes muebles asociados a ellos.

X. Investigar, identificar, recuperar y proteger las tradiciones, las historias orales y los usos, como herencia viva de la capacidad creadora y de la sensibilidad de todos los pueblos y grupos sociales del país.

XI. Proponer al Secretario de Cultura las declaratorias de zonas y monumentos arqueológicos e históricos y de restos paleontológicos, sin perjuicio de la facultad del ejecutivo para expedirlas directamente;

XII. Llevar el registro público de las zonas y monumentos arqueológicos e históricos y de los restos paleontológicos.

XIII. Establecer, organizar, mantener, administrar y desarrollar museos, archivos y bibliotecas especializados en los campos de su competencia señalados en esta ley.

XIV. Formular y difundir el catálogo del patrimonio histórico nacional, tanto de los bienes que son del dominio de la nación, como de los que pertenecen a particulares.

XV. Formular y difundir el catálogo de las zonas y monumentos arqueológicos e históricos y la carta arqueológica de la República.

XVI. Publicar obras relacionadas con las materias de su competencia y participar en la difusión y divulgación de los bienes y valores que constituyen el acervo cultural de la nación, haciéndolos accesibles a la comunidad y promoviendo el respeto y uso social del patrimonio cultural.

XVII. Impulsar, previo acuerdo del Secretario de Cultura, la formación de Consejos consultivos estatales para la protección y conservación del patrimonio arqueológico, histórico y paleontológico, conformados por instancias estatales y municipales, así como por representantes de organizaciones sociales, académicas y culturales que se interesen en la defensa de este patrimonio.

XVIII. Impartir enseñanza en las áreas de Antropología e Historia, conservación, restauración y museografía, en los niveles de técnico-profesional, profesional, de posgrado y de extensión educativa, y acreditar estudios para la expedición de los títulos y grados correspondientes.

XIX. Autorizar, controlar, vigilar y evaluar, en los términos de la legislación aplicable, las acciones de exploración y estudio que realicen en el territorio nacional misiones científicas extranjeras.

XX. Realizar de acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores, los trámites necesarios para obtener la devolución de los bienes arqueológicos o históricos que estén en el extranjero.

Las funciones del INAH se materializan a través de las áreas operativas que conforman su estructura orgánica. Es necesario enfatizarse el gran campo de acción que tiene este Instituto y la responsabilidad crítica que tiene en lo que concierne a la protección del patrimonio en sus diferentes campos de especialización. De igual forma, es de resaltarse la labor científica que efectúa el INAH derivado del objeto de estudio prácticamente inagotable que representan los monumentos históricos y arqueológicos. Cada año se concretan hallazgos en esta rama y el INAH es la máxima institución gubernamental que encabeza estas tareas.

Es necesario dimensionar en un primer momento el rango de actuación que tiene un Instituto tan longevo como el de Antropología e Historia. La visualización de sus responsabilidades es fundamental para delimitar con corrección el sistema cultural público federal. En virtud de su evolución histórica y administrativa, el INAH es de los organismos públicos con mayor presencia territorial y con el catálogo de funciones más amplio de la administración pública federal, esto, se reitera, considerando el nivel jerárquico y político del mismo.

Al continuar el estudio del *Manual de Organización*⁴⁵ vigente del Instituto Nacional de Antropología e Historia se encuentra sintetizada su estructura de la siguiente manera:

El Instituto Nacional de Antropología e Historia tiene una estructura orgánica y ocupacional actualizada y registrada ante la Secretaría de la Función Pública con un total de 532 plazas de personal de mando en oficinas centrales y Centros INAH.

El Instituto está a cargo de una Dirección General que se apoya de dos Secretarías para dar cumplimiento a los objetivos y programas institucionales: la

⁴⁵ *Manual de Organización del Instituto Nacional de Antropología e Historia*, 2017, https://www.inah.gob.mx/images/transparencia/20190502_manual_organizacion.pdf.

Secretaría Técnica que dirige y coordina el desarrollo de las actividades sustantivas del Instituto y la Secretaría Administrativa que administra los procesos de apoyo en materia de recursos humanos, financieros, tecnológicos y materiales, además de la Coordinación Nacional de Asuntos Jurídicos, Coordinación Nacional de Centros INAH, Órgano Interno de Control, Dirección de Medios de Comunicación y Grupo de Asesores y Administrativo.

Tanto el titular del Instituto como los puestos del segundo nivel jerárquico (Secretarías), se apoyan con la operación de 13 Coordinaciones Nacionales (tercer nivel), de 90 Direcciones de Área (cuarto nivel), 167 Subdirecciones (quinto nivel) y 258 Jefaturas de Departamento (sexto nivel), a través de las cuales se da seguimiento a los grandes procesos que opera el Instituto.

La Secretaría Técnica está conformada entre otras áreas con las siguientes:

a) Coordinaciones Nacionales sustantivas: 1) Antropología, 2) Arqueología, 3) Conservación del Patrimonio Cultural, 4) Difusión, 5) Monumentos Históricos y 6) Museos y Exposiciones.

b) Escuelas: 1) Nacional de Antropología e Historia, 2) Nacional de Conservación, Restauración y Museografía y 3) Antropología e Historia del Norte de México.

c) Direcciones Específicas: 1) Estudios Históricos, 2) Biblioteca Nacional de Antropología e Historia, 3) Relaciones Interinstitucionales y 4) Delegaciones de Centros INAH (31).

La Secretaría Administrativa está conformada entre otras áreas con las siguientes: a) Coordinaciones Nacionales administrativas: 1) Recursos Humanos, 2) Recursos Financieros, 3) Recursos Materiales y Servicios, 4) Obras y Proyectos y 5) Desarrollo Institucional.

Con base en este esbozo administrativo, se puede dilucidar la misión principal del instituto enfocada en la conservación y preservación patrimonial del Estado mexicano, acotando su atención a aquellos objetos cuya temporalidad abarque entre los siglos XIX y XVI (monumentos históricos) y también objetos cuya antigüedad daten de tiempos anteriores al siglo XVI (monumentos arqueológicos)⁴⁶.

Se puede notar también que el INAH por sí mismo abarca la extensión de la territorialidad de las entidades federativas al contar con delegaciones en cada una de éstas. Asimismo, se entiende que cada entidad cuenta con características únicas en materia de protección del patrimonio cultural, es decir, se atienden diferentes contextos y necesidades en esta materia en cada uno de los estados de la república. La protección del patrimonio cultural es una atribución federal en virtud de lo estipulado

⁴⁶ Artículos 28, 35 y 36 de la LFMZAAH, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/131_160218.pdf.

por la *Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas*⁴⁷ (LFMZAAAH). Las acciones que emprendan los gobiernos estatales que encajen en este campo de acción deberán estar siempre supervisadas por las autoridades federales competentes.

El Instituto Nacional de Antropología e Historia es una de las columnas que sostienen —alegóricamente dicho— desde principios del siglo XX la labor estatal de garantizar en primera instancia un acceso a la cultura, y, posteriormente, la difusión y preservación del fenómeno cultural, en este caso, a partir de la divulgación e investigación de los vestigios históricos y arqueológicos que hay en territorio mexicano. Si bien se han realizado avances notables en esta rama gracias a la fundación de instituciones académicas de alto nivel y de especialistas reconocidos que ocupan los cargos directivos en este Instituto, aún existe una gran cantidad de objetos y sitios por estudiarse. Uno de los ejes rectores de la actividad cultural gubernamental descansa sobre la estructura del Institucional de Antropología e Historia, así como la del Instituto Nacional de Bellas Artes en cuanto a la relevancia de preservar el patrimonio cultural nacional con miras a enaltecer su valor y generar un sentido de identificación con el mismo entre la población en general.

Durante más de siete décadas, el INAH permaneció sectorizado al sector educativo como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública y su director era designado por atribución conferida al secretario de Educación Pública en turno.

Actualmente, tras la reforma orgánica en la administración pública federal que permitió la creación de la Secretaría de Cultura del 2015, el INAH se encuentra adscrito a la Secretaría de Cultura como un organismo desconcentrado, compartiendo este estatus junto con el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, el Instituto Nacional de Derechos de Autor, Radio Educación y el Instituto Nacional de Estudios Históricos

⁴⁷ “Artículo 3o.- La aplicación de esta Ley corresponde a: I.- El Presidente de la República; II.- El Secretario de Cultura; III.- El Secretario del Patrimonio Nacional; IV.- El Instituto Nacional de Antropología e Historia; V.- El Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura y VI.- Las demás autoridades y dependencias federales, en los casos de su competencia.

Artículo 4o.- Las autoridades de las entidades federativas y los municipios tendrán, en la aplicación de esta ley, la intervención que la misma y su reglamento señalen.”, *Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas*, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/131_160218.pdf.

de las Revoluciones de México. Los directores generales de estos cinco institutos son nombrados por el Secretario de Cultura en turno de acuerdo a la legislación vigente⁴⁸.

Por lo anteriormente mencionado, se pondera importante detenerse a estudiar este Instituto si se busca llegar a la comprensión del sistema cultural público de México.

La antigüedad y el prestigio del INAH lo colocan como una de las máximas instituciones culturales públicas del país derivado del sistema de museos, de sitios arqueológicos y de la plantilla de especialistas que coadyuvan en la misión de la protección del patrimonio cultural de la nación. La magnitud de su estructura orgánica, sus recursos humanos y técnicos son sumamente importantes para efecto de entender el impacto de sus tareas y el alcance que tiene el ejercicio de sus atribuciones desde lo político, lo económico y lo social.

2.1.2 Creación del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura

El Instituto Nacional de Bellas Artes de acuerdo a los antecedentes plasmados en su Manual de Organización⁴⁹ tiene la siguiente síntesis histórica:

En 1921, al crearse la Secretaría de Educación Pública, se integró dentro de ésta, un Departamento de Bellas Artes que tuvo como finalidad la enseñanza, la conservación y la difusión de las artes.

En 1934 se hace la entrega oficial del Palacio de Bellas Artes a la Secretaría de Educación Pública y concluye así el proyecto iniciado en 1905 por el arquitecto Adamo Boari y consumado por los arquitectos Federico Mariscal y José Gorbea Trueba.

Durante esos años, el Departamento de Bellas Artes operó con diferentes nombres, extendió sus funciones y amplió su estructura hasta convertirse en 1946 en la Dirección General de Educación Extraescolar y Estética.

Es así que durante la gestión del entonces Presidente de México, Miguel Alemán Valdés se establece la Comisión Cultural del Comité Nacional Alemanista encargada de estudiar la problemática cultural del país para lo cual formuló el Plan de Bellas Artes, en el que se propuso la reorganización de las funciones que el Gobierno Federal realizaba en esta materia, de donde surge una Institución orientada a estimular la producción artística de México para fructificar la obra de enseñanza y difusión artística.

De esta forma el 31 de diciembre de 1946 mediante Ley del Honorable Congreso de la Unión se crea el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura dependiente de la Secretaría de Educación Pública, con personalidad jurídica propia y

⁴⁸ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como de otras leyes para crear la Secretaría de Cultura, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5420363&fecha=17/12/2015

⁴⁹ Manual de Organización del Instituto Nacional de Bellas Artes, https://normatecainterna.INBAL.gob.mx/pdf/DisposicionesApoyo/Manual_organizacion_cambiado_28_ago_2014.pdf, p. 3.

capacidad para formar su patrimonio. Su estructura se integraba por: una Dirección General, una Subdirección General, un Jefe de Departamento Administrativo; en el ámbito artístico por un Departamento de Música, uno de Artes Plásticas y uno de Teatro y Danza, asimismo, el Palacio de Bellas Artes pasó a formar parte de los inmuebles bajo custodia del recién creado Instituto. En el área de educación artística por el Conservatorio Nacional de Música, la Escuela de Danza, la Escuela de Pintura y Escultura.

El 11 de diciembre de 1950 se publica la reforma a la Ley de Creación del INBAL, mediante la cual el artículo 6° determina que el Instituto se compondrá de las direcciones, departamentos, establecimientos técnicos y dependencias administrativas y docentes que su reglamento determine, y entre otros se compondrá del Conservatorio Nacional de Música, de la Escuela de Danza, de la Escuela de Pintura y Escultura, del Palacio de Bellas Artes, del Departamento de Música, del Departamento de Artes Plásticas, del Departamento de Teatro y Danza, así como de las demás dependencias de estos géneros que sean creadas en lo futuro.

El patrimonio artístico del INBAL, se integró con las pinturas, esculturas y demás obras de arte que eran propiedad del Gobierno Federal, además de los edificios públicos que albergaban dichas obras, las instalaciones de las principales escuelas de formación en las diversas ramas de las artes y todos aquellos bienes artísticos que el Instituto adquiriera o recibiera por herencia, legado o donación.

Durante sus años de vida, las actividades desarrolladas por el INBAL han abarcado las diferentes manifestaciones en los campos de la música, la danza, las artes plásticas, la arquitectura, la literatura y el teatro...

Desde su creación, el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (INBAL) contempló como su principal misión la promoción de la cultura mexicana. El contexto de la década de los años cuarenta y durante la década de los cincuenta significó un gran auge en el surgimiento de artistas y movimientos cuya influencia fue determinante para presionar al estado a tener un área que atendiera este rubro.

Las disciplinas de las Bellas Artes en su división clásica —literatura, danza, pintura, arquitectura, música y teatro— fueron las que delimitaron propiamente la estructura de este instituto desde su inicio. La promoción y difusión de la obra de artistas destacados en estas ramas en sus orígenes fue la misión de esta institución.

Conforme avanzó y cambió el paradigma cultural mexicano, las necesidades que debía atender el INBAL se fueron expandiendo y cada una de estas ramas fue desprendiendo la necesidad de la especialización para efecto de no limitar al fenómeno cultural a la organización de eventos culturales en recintos del Estado. Aún y cuando desde sus orígenes se contaban con recintos que albergaran actos culturales de diversa envergadura, las disciplinas por sí mismas fueron avanzando de tal manera que los entes activos de las antes citadas no se limitarían a ser únicamente los artistas

profesionales sino también actores en materia educativa y especialistas que coadyuvarían a lograr la misión del Instituto.

Desde sus primeros años de vida, por ejemplo, el fenómeno educativo artístico encontró en la estructura del INBAL el espacio donde se desarrollaría. Instituciones como el Conservatorio Nacional, la Escuela Nacional de Danza y la Escuela de Pintura y Escultura desde la década de los años cincuenta buscaron la profesionalización de la actividad artística nacional.

Entre las décadas de los años sesenta y noventa el fenómeno cultural mexicano creció notablemente y el INBAL se adaptó a las diversas realidades que se vivieron durante cada una de estas décadas. En menos de cuarenta años, el INBAL creció y procuró una estructura que delimitó perfectamente el desarrollo de la actividades artísticas, la conservación del patrimonio nacional del siglo XX y la formación de artistas mexicanos. Esta división permanece hasta nuestros días y es la premisa que sigue la estructura actual del INBAL que más adelante se detallará.

En la actualidad, el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura simbólicamente representa la cima del desarrollo artístico nacional más allá de las vicisitudes presupuestarias que tanto este instituto como el INAH durante la última década han tenido que sortear. Así, tal y como se enfatizó en la sección anterior la relevancia de abstraer la dimensión orgánica de estos institutos, esta noción se ha de mantener para abordar el estudio del INBAL en el contexto de este trabajo. Los recursos humanos, técnicos y materiales con los que cuenta alcanzan un ámbito espacial relevante que se reflejan en la infraestructura cultural, los programas y la programación de eventos que efectúa este instituto, por mencionar sólo algunos.

En la sección que sucede a este apartado se analizará desde el ámbito de sus atribuciones al INBAL y se profundizará más acerca de su estructura actual y sus funciones sustantivas.

2.1.2.1 Atribuciones y estructura orgánica actual del INBAL

Con base en la *Ley que crea el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura* se parte por plasmar sus atribuciones principales a continuación⁵⁰:

⁵⁰ *Ley que crea el Instituto Nacional de Bellas Artes*, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/193_171215.pdf.

Artículo 2°.- El Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura dependerá de la Secretaría de Educación Pública y tendrá las finalidades siguientes:

I.- El cultivo, fomento, estímulo, creación e investigación de las bellas artes en las ramas de la música, las artes plásticas, las artes dramáticas y la danza, las bellas letras en todos sus géneros y la arquitectura.

II.- La organización y desarrollo de la educación profesional en todas las ramas de las Bellas Artes; de la educación artística y literaria comprendida en la educación general que se imparte en los establecimientos de enseñanza preescolar, primaria, de segunda enseñanza y normal. Para la coordinación, planeación, organización y funcionamiento de la finalidad a que se contrae el presente inciso, se creará un Consejo Técnico Pedagógico como órgano del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, que bajo la presidencia de su Dirección se integrará con representantes de las dependencias técnicas correspondientes de la Secretaría de Educación Pública y con representantes de las dependencias también técnicas del propio Instituto.

III.- El fomento, la organización y la difusión de las Bellas Artes, inclusive las bellas letras, por todos los medios posibles y orientada esta última hacia el público en general y en especial hacia las clases populares y la población escolar.

IV.- El estudio y fomento de la televisión aplicada a la realización, en lo conducente, de las finalidades del Instituto.

V.- Las demás que en forma directa o derivada le correspondan en los términos de esta Ley y de las que resultaren aplicables.

En este orden de ideas, se complementa lo previsto en las atribuciones con los objetivos que enuncia el *Manual de Organización del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura*⁵¹:

III. Objetivos Generales

- Velar por la preservación del patrimonio artístico nacional a través del fortalecimiento y actualización de los mecanismos de catalogación, registro, conservación, protección y restauración, tanto en aspectos normativos como en los técnicos y de gestión.
- Crear un sistema nacional de formación artística para impulsarla, fortalecerla y expandirla, mediante el trabajo articulado de los diferentes actores sociales, a fin de que el arte sea constitutivo de la formación integral de los mexicanos.
- Ampliar las opciones y modalidades de formación artística de calidad en el país, tanto en la educación formal como no formal.
- Fortalecer la difusión, la promoción y el fomento de la creación artística mediante una oferta de programas y servicios integrales de calidad, articulada, plural y equilibrada que propicie el acercamiento y la sensibilización entre sectores más amplios de la sociedad, y logre generar la formación de nuevos públicos.
- Mejorar y mantener la infraestructura bajo custodia y responsabilidad del INBAL para garantizar la mayor calidad de los bienes y servicios que ofrece al público.
- Atraer nuevos públicos a la oferta artística del INBAL, y consolidar la asistencia y participación de los ya existentes.

⁵¹ *Manual de Organización del Instituto Nacional de Bellas Artes*, https://normatecainterna.INBAL.gob.mx/pdf/DisposicionesApoyo/Manual_organizacion_cambiado_28_ago_2014.pdf, pp. 21-22.

- Canalizar los esfuerzos realizados por todos los centros de trabajo del INBAL a un solo programa de actividades para niños y jóvenes.
- Capitalizar la voluntad y el compromiso de los distintos actores sociales y posicionar al INBAL como un facilitador del desarrollo artístico que fomente y articule propuestas iniciativas con otras instancias, de acuerdo con criterios de calidad y eficacia, así como con un claro sentido social.
- Fortalecer la vocación nacional del INBAL en cuanto a la promoción y el fomento de la creación artística, la protección del patrimonio y el desarrollo de la educación e investigación en estos campos, y fomentar la interculturalidad a partir de la relación en condiciones de igualdad entre otros países para favorecer la retroalimentación y el mutuo enriquecimiento.

Con esta información, se ha de distinguir tres funciones principales en el accionar del INBAL: la difusión y promoción artística, la preservación y conservación del patrimonio artístico y la educación artística. Las funciones sustantivas del INBAL tienen muy marcada su vocación y las unidades operativas a través de las cuales operan los programas institucionales. El INBAL cuenta con una infraestructura cultural compuesta por inmuebles, recintos y centros culturales que dan albergue a las diversas actividades de acuerdo a la estructura orgánica que tiene este ente público.

Se debe rescatar una vez más que al igual que el INAH, en materia de patrimonio cultural, el INBAL se rige bajo las directrices de la *Ley Federal de Sitios y Monumentos Arqueológicos Artísticos e Históricos y su Reglamento*, acotando su accionar bajo el criterio temporal de salvaguardar la obra de valor estético relevante creada durante el siglo XX y XXI.

Para desarrollar sus atribuciones, el INBAL cuenta con la siguiente estructura orgánica⁵²:

Estructura orgánica del INBAL

Dirección General

Dirección de Difusión y Relaciones Públicas

Subdirección General de Bellas Artes

Subdirección de Asuntos Internacionales

Gerencia del Palacio de Bellas Artes

Compañía Nacional de Danza

Orquesta Sinfónica Nacional

Orquesta de Cámara de Bellas Artes

Compañía Nacional de Ópera

Coordinación Nacional de Danza

Coordinación Nacional de Música y Ópera

Coordinación Nacional de Teatro

Coordinación Nacional de Literatura

⁵² *Ibidem*, pp. 34-37.

Subdirección General del Patrimonio Artístico Inmueble

Centro Nacional de Conservación y Registro del Patrimonio Artístico Mueble
Coordinación Nacional de Artes Plásticas
Dirección de Arquitectura y Conservación del Patrimonio Artístico Inmueble
Dirección de Monumentos Artísticos
Museo Nacional de Arte
Museo de Arte Moderno
Museo de Arte Contemporáneo Internacional Rufino Tamayo
Museo Nacional de San Carlos
Museo de Arte Alvar y Carmen T. de Carrillo Gil
Museo del Palacio de Bellas Artes
Museo Nacional de la Estampa
Museo Casa Estudio Diego Rivera y Frida Kahlo
Laboratorio Arte Alameda
Sala de Arte Público Siqueiros
Ex Teresa Arte Actual
Galería José María Velasco
Museo Mural Diego Rivera

Subdirección General de Educación e Investigación Artísticas

Dirección de Asuntos Académicos
Dirección de Servicios Educativos
Dirección de Planeación Académica
Escuela Nacional de Pintura, Escultura y Grabado "La Esmeralda"
Escuela Nacional de Arte Teatral
Escuela de Artesanías
Escuela de Diseño
Conservatorio Nacional de Música
Escuela Superior de Música
Escuela de Laudería
Escuela Nacional de Danza "Nellie y Gloria Campobello"
Escuela Nacional de Danza Clásica y Contemporánea
Escuela Nacional de Danza Folklórica
Escuela Superior de Música y Danza de Monterrey
Academia de la Danza Mexicana
Centro de Investigación Coreográfica
Centro de Educación Artística Colima "Juan Rulfo"
Centro de Educación Artística Chihuahua "David Alfaro Siqueiros"
Centro de Educación Artística Guadalajara "José Clemente Orozco"
Centro de Educación Artística Hermosillo "José Eduardo Pierson"
Centro de Educación Artística Mérida "Ermilo Abreu Gómez"
Centro de Educación Artística Monterrey "Alfonso Reyes"
Centro de Educación Artística Morelia "Miguel Bernal Jiménez"
Centro de Educación Artística Oaxaca "Miguel Cabrera"
Centro de Educación Artística Querétaro "Ignacio Mariano de las Casas"
Centro de Educación Artística "Frida Kahlo"
Centro de Educación Artística "Diego Rivera"
Centro de Educación Artística "Luis Spota"
Escuela de Iniciación Artística No. 1
Escuela de Iniciación Artística No. 2
Escuela de Iniciación Artística No. 3
Escuela de Iniciación Artística No. 4
Centro Nacional de Investigación, Documentación e Información Musical "Carlos Chávez"
Centro Nacional de Investigación, Documentación e Información de la Danza "José Limón"

Centro Nacional de Investigación, Documentación e Información Teatral "Rodolfo Usigli"

Centro Nacional de Investigación, Documentación e Información de las Artes Plásticas

Subdirección General de Administración

Dirección de Programación y Presupuesto

Dirección de Recursos Financieros

Dirección de Personal

Dirección de Recursos Materiales

Dirección de Asuntos Jurídicos

Dirección de Servicios Informáticos

Dirección de Asuntos Laborales

Órgano Interno de Control

El Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura cumple con sus funciones principales a través de 3 subdirecciones generales, 33 direcciones de área y 36 centros educativos. Si se le compara con la estructura orgánica del INAH, se notará que no cuenta estrictamente con delegaciones en cada una de las entidades federativas, empero, goza de una presencia a nivel nacional gracias a su infraestructura educativa.

En materia de difusión cultural, el INBAL coordina prestigiosas instituciones artísticas tales como la Orquesta Sinfónica Nacional, el coro de Madrigalistas, la Compañía Nacional de Danza, la Compañía Nacional de Teatro, así como una red de 16 museos de nivel internacional, estos, como ejemplos de agrupaciones históricas que se desarrollan bajo el esquema organizacional de este Instituto.

En materia educativa, el INBAL cubre con sus centros educativos programas de formación desde educación básica hasta nivel superior y de especialización, teniendo bajo coordinación instituciones tales como el Conservatorio Nacional, la Escuela Superior de Música, la Escuela Nacional de Escultura, Pintura y Grabado "La Esmeralda", entre otros planteles de renombre y reconocido nivel. En coordinación con la Secretaría de Educación mantiene sus programas educativos certificados y con validez oficial. Esta rama del Instituto ha modernizado la formación y profesionalización de los artistas en México.

En el rubro de la conservación del patrimonio artístico de la nación, el INBAL creó la Subdirección General del Patrimonio Artístico Inmueble, cuya función principal es la preservación de los monumentos artísticos muebles e inmuebles a través de sus direcciones de Arquitectura y de Conservación del Patrimonio Artístico Mueble, respectivamente. También se administra desde esta subdirección el Registro Público de

Monumentos y Zonas Artísticas, a través del cual se busca llevar un control y registro del movimiento de obras artísticas que cumplen con la cualidad de ser monumentos artísticos de acuerdo a la *LFMZAAAH*.

A partir de este acercamiento, se concibe al Instituto Nacional de Bellas Artes como otro de los pilares del sistema cultural público de México derivado de su gran estructura orgánica y administrativa y por la tradición e historia de las instituciones y agrupaciones que se desarrollan al interior del mismo. Durante mucho tiempo se debatió si el INAH y el INBAL debían estar sectorizados a lo que fue la Subsecretaría de Cultura de la SEP y lo que posteriormente fue el CONACULTA e inclusive se cuestiona hoy día si sendas instituciones con semejantes estructuras tendrían que estar subordinadas a un entramado sectorial como el que ahora rige la Secretaría de Cultura federal. De allí, que en este trabajo se ponga a consideración la reflexión del rol que juega cada una de éstas en el desarrollo cultural nacional.

Es de reconocer la tradición y la consolidación que tuvieron estas instituciones y la supervivencia y adaptación que han tenido a lo largo de las décadas a los diversos paradigmas culturales, así como a crisis económicas y presupuestarias a las que estuvieron sujetas. Hoy se precisa estudiarlas una vez más y pensar acerca de su devenir y de las posibilidades que hay para reforzarlas desde lo político y jurídico, puesto que sus funciones son fundamentales para el cumplimiento de los ejes y programas en materia de política cultural.

2.1.3 Creación del CONACULTA y su estructura

De acuerdo al portal oficial de la Secretaría de Cultura, la fundación del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes tiene la siguiente narración⁵³:

En 1921, se fundó la Secretaría de Educación Pública (SEP) la cual fue la responsable de velar tanto por la educación como por la cultura de México. Asimismo en 1939 y 1946, respectivamente, se fundaron el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) y el Instituto Nacional de Bellas Artes (INBAL) ambas instituciones descentralizados de la SEP fueron los primeros intentos para crear un organismo estatal dedicado a atender las cuestiones culturales.

⁵³ *Fundación del Conaculta*, Secretaría de Cultura de México, Ciudad de México, 2015, <https://www.cultura.gob.mx/fundacion/>.

Sin embargo, debido a la riqueza histórica y cultural del país era necesario contar con una sola entidad que se dedicara exclusivamente al desarrollo y fomento del arte y la cultura. Los fundamentos para tomar esta decisión se encuentran en los artículos 17 y 38 fracciones II, VII, IX, X, XII, XIII, XIV, XVII a XXII, XXVIII y XXIX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Es así que, el 7 de diciembre de 1988, el gobierno de la República Mexicana publicó un decreto en el Diario Oficial de la Federación en donde declaró la creación del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta). Esta orden declara al Conaculta como un órgano administrativo desconcentrado de la SEP, asimismo le autoriza coordinar todas las unidades administrativas e instituciones públicas cuya labor es promover y difundir la cultura y las artes.

Para dar forma final a esta nueva institución, el 29 de marzo de 1989 y de acuerdo al acuerdo número 151 publicado en el Diario Oficial de la Federación, se dieron a conocer las facultades delegadas al Presidente del Conaculta. Desde entonces, el Conaculta sigue impulsando estrategias que permitan continuar con el fomento, la preservación y desarrollo de todas las áreas culturales de la Nación.

De igual forma, se señala el fin que tuvo el CONACULTA mientras gozó de existencia jurídica y política⁵⁴:

El Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta) fue creado con el fin de coordinar las políticas, organismos y dependencias tanto de carácter cultural como artístico. Asimismo, tiene labores de promoción, apoyo y patrocinio de los eventos que propicien el arte y la cultura. El antecedente inmediato de Conaculta fue la Subsecretaría de Cultura de la Secretaría de Educación Pública sin embargo, a través de un decreto en 1988 se desprende de ésta y anexa todas las instituciones, entidades y dependencias de otras secretarías con funciones de carácter cultural. Entre los motivos que generaron su fundación se encuentran su papel en el estímulo y fomento de la creación tanto artística como cultural, garantizando la plena libertad de los creadores. De la misma forma se reconoció que debe alentar las expresiones de distintas regiones y grupos sociales del país para así promover, preservar y enriquecer los bienes artísticos, culturales y patrimonios históricos con los que cuenta la Nación.

El CONACULTA como se señala en los párrafos previamente citados, nace en el año de 1988 y se mantuvo vigente hasta el 18 de diciembre del 2015, cuando este organismo efectuó su transición hacia convertirse en una secretaría de estado, como consecuencia de su crecimiento y responsabilidades que poco a poco fueron quedando al margen de lo que la Secretaría de Educación Pública podía coordinar y administrar.

El CONACULTA tuvo una vigencia de 27 años como órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública y en su momento significó un mensaje de apertura

⁵⁴ *Acerca del Conaculta*, Secretaría de Cultura de México, Ciudad de México, 2015, https://www.cultura.gob.mx/acerca_de/.

desde el gobierno para dar cabida a la clase artística e intelectual, con miras a establecer una política de estado en materia de cultura más plural, siempre atendiendo a las necesidades del gremio artístico y a la comprensión de las nuevas corrientes artísticas e ideológicas que llegaban a México en aquella época.

La separación de la entonces subsecretaría de Cultura de la Secretaría de Educación Pública, vista a la distancia, representó un hito en el fenómeno cultural nacional, al darle por primera vez una organización jerárquica al sistema cultural y teóricamente una organización que permitiese diseñar y planificar una política cultural nacional.

Con la intención de abrir el diálogo entre el Estado y los artistas, el CONACULTA logró a través de sus programas vanguardistas incorporar a gestores culturales, creadores y líderes intelectuales al sistema cultural público. Con instituciones y programas como el Fondo Nacional para la Cultura y las Artes o el sistema nacional de creadores, entre otros, el estado mexicano tendió un esquema de intervención cultural que respetó en la medida de lo posible la autonomía creativa de los artistas, brindando de la mejor forma posible los medios para que estos pudieran desarrollar su actividad profesional.

Al establecerse el CONACULTA se definieron claramente los principios de la política cultural que se desarrollarían desde la federación. Estos fueron los ejes de la política cultural que siguió el Consejo mientras estuvo vigente⁵⁵:

Ejes de la Política cultural del CONACULTA

1. Patrimonio y diversidad cultural
2. Infraestructura cultural
3. Promoción cultural nacional e internacional
4. Estímulos públicos a la creación y mecenazgo
5. Formación e investigación antropológica, histórica, cultural y artística
6. Esparcimiento cultural y lectura
7. Cultura y turismo
8. Industrias culturales

Lo anterior representó un gran avance en materia de política cultural, puesto que se concretó una hoja de ruta a partir de la cual las instituciones culturales nacionales

⁵⁵ *Ejes de la política cultural del CONACULTA*, Secretaría de Cultura de México, 2015, <https://www.cultura.gob.mx/ejes/>.

podrían dirigir esfuerzos y recursos con una perspectiva de corto, mediano y largo plazo.

También es remarcable que hubo una comprensión de lo que ya existía hasta ese momento y nunca se perturbó ni se intentó distraer de sus funciones a instituciones, direcciones y programas que ya operaban de manera correcta. Tómese por caso que El INBAL y el INAH continuaron el ejercicio de sus atribuciones torales sectorizados a la autoridad del CONACULTA y actualmente se mantienen con su operatividad bajo el cobijo de la Secretaría de Cultura de México. Las actividades de estos institutos, así como de otros entes importantes del sistema cultural público continuaron e inclusive se consolidaron con esta sectorización que se encabezó con el el CONACULTA.

Para lograr la consecución de sus objetivos, el CONACULTA contó con la siguiente estructura durante casi tres décadas, debe agregarse asimismo que esta estructura fue sobre la que se erigió la Secretaría de Cultura federal en el año 2015 con algunas modificaciones de orden político y administrativo.

El Consejo Nacional para la Cultura y las Artes tuvo la estructura orgánica que sigue⁵⁶:

El Consejo

Biblioteca Vasconcelos
Centro Cultural Helénico
Centro de la Imagen
Centro Nacional de las Artes (CNA)
Fondo Nacional para la Cultura y las Artes (FONCA)
Programa Cultural Tierra Adentro
Coordinación Nacional de Desarrollo Cultural Infantil
Sistema de Información Cultural
Coordinación Nacional de Patrimonio Cultural y Turístico
Coordinación del Sistema Nacional de Fomento Musical
Dirección General de Asuntos Internacionales
Dirección General de Bibliotecas
Dirección General de Culturas Populares³
Dirección General de Publicaciones
Dirección General de Sitios y Monumentos del Patrimonio Cultural
Dirección General de Vinculación Cultural
Fonoteca Nacional
Dirección General Adjunta de Proyectos Históricos
Instituciones Culturales
Canal 22

⁵⁶ *Acciones y programas del CONACULTA*, Secretaría de Cultura de México, 2015, https://www.gob.mx/cultura/archivo/acciones_y_programas.

Centro Cultural Tijuana
Centro de Capacitación Cinematográfica
Cineteca Nacional
Educal, Libros y Arte
Estudios Churubusco Azteca
Festival Internacional Cervantino
Instituto Nacional de Antropología e Historia
Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura
Instituto Mexicano de Cinematografía
Radio Educación
Centro de Cultura Digital

A esta estructura debe sumarse la ya enunciada en pasajes anteriores contemplada en los organigramas del INAH y el el INBAL respectivamente. Con el modelo orgánico aquí expuesto, el CONACULTA ejecutó programas y acciones que revolucionaron el fenómeno cultural público. Sólo por mencionar algunos, los programas de coinversiones Estados-Federación, los programas de desarrollo cultural municipal o los de apoyo a la infraestructura cultural de los estados, fueron programas que expandieron la cobertura del fenómeno cultural mexicano. Este esquema de mecenazgo estatal marcó la línea que se seguiría durante más de dos décadas y cuyos frutos se pueden percibir a años de distancia.

En materia de política cultural, fijar ejes en este ámbito ayudó a dar una certeza a las acciones que normalmente no trascendían los planes sexenales. Así como avanzó la ciencia política y el estudio de las políticas públicas, el sector cultural público no quedó exento de estos avances y por ejemplo en el sexenio 2000-2006 se formuló un programa nacional de cultura basado en las actividades sustantivas que ya se realizaban en cada uno de los órganos sectorizados al entonces al subsector que encabezaba el CONACULTA. El establecimiento de un plan a ese nivel coadyuvó a definir de manera más específica y estratégica la dirección que habrían de tomar las acciones gubernamentales del rubro.

El Consejo Nacional para la Cultura y las Artes se afianzó como la máxima institución cultural de México durante el tiempo que estuvo vigente. Gracias al Consejo se materializó uno de los sistemas culturales públicos más grandes del continente. El estudio de su origen y su estructura desde lo jurídico abona al entendimiento de lo que hoy se conoce como el sector “cultura” y como uno de los campos que desde 2015 se convirtió en agenda pública y política. Aún y cuando administrativamente se le

encontraron fallas por estar subordinado al sector educativo, esta dependencia consiguió el idilio de fomentar el fenómeno cultural hasta latitudes en las que no se habían atestiguado actos y eventos de esta naturaleza.

Desde la fundación del INAH hasta la desaparición del CONACULTA, entre 1988 y 2015 México creció en lo cultural en gran medida gracias a la modernización que tuvo el CONACULTA y sus instituciones sectorizadas. El haber transitado hacia la figura de Secretaría por la necesidad de ampliar sus facultades y su ejercicio presupuestal se debió al trabajo de gran nivel y a los resultados que se arrojaron desde este sector en esta primera etapa.

En el último apartado del presente capítulo se enfocará el análisis en la actualidad de la Secretaría de Cultura de México y las repercusiones de su creación en lo jurídico y en lo político.

2.2 Creación de la Secretaría de Cultura de México

El 17 de diciembre del año 2015, el entonces presidente de la república, Enrique Peña Nieto, publicó el decreto⁵⁷ de creación a través del cual se daba vida la Secretaría de Cultura del Gobierno de la República. El nacimiento de la Secretaría de Cultura federal se dio en un contexto donde el gobierno federal tecnificó y modernizó la totalidad de las dependencias federal de la administración pública centralizada. En este reordenamiento administrativo, se pensó en la oportunidad de reorganizar⁵⁸ el sistema institucional que había albergado el CONACULTA durante casi 30 años.

A partir de esta noción, se logró con la publicación de este decreto el dotar jurídicamente a la institución rectora del sector cultura con el entramado jurídico y administrativo para desarrollar de manera autónoma los programas y acciones relativos al fenómeno cultural público de México.

⁵⁷ Véase el *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como de otras leyes para crear la Secretaría de Cultura*, publicado el 17 de diciembre del 2015, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5420363&fecha=17/12/2015

⁵⁸ “Hemos tomado estos meses con muchísima intensidad para hacer un trabajo hacia adentro de la propia institución: El reordenamiento jurídico, el reordenamiento administrativo y la reasignación de recursos para los programas por encima de las propias estructuras administrativas. Yo recibí una instrucción muy clara y estoy haciendo todo para cumplirla.”, palabras de Rafael Tovar y de Teresa, en Amador, Judith y Ponce, Armando, “La Secretaría, históricamente necesaria: Tovar”, *Proceso*, Ciudad de México, 10 de diciembre del 2016, <https://www.proceso.com.mx/465832/la-secretaria-historicamente-necesaria-tovar>.

Una de las repercusiones más notorias de esta reforma administrativa fue la inclusión de un nuevo sector a la agenda pública nacional. El desarrollo cultural de México, así como el desarrollo de sus políticas culturales hasta ese entonces se encontraban sectorizados al ámbito educativo, subordinando programas y acciones dentro de un programa más general que no siempre alcanzaba a cubrir los fines y las metas planteadas.

Con este antecedente, se alzó la necesidad modernizar el sector cultural y optar por un modelo que tuviere autonomía de gestión en términos técnicos y presupuestales, de tal manera que la figura de una secretaría de estado terminó por convertirse como el modelo a adoptarse para cumplir con la ejecución de la política cultural nacional.

El primer titular de la Secretaría de Cultura de México fue el licenciado Rafael Tovar y de Teresa, quien ya había encabezado en un par de periodos exitosos al CONACULTA y quien también siempre pugnó por la creación de un organismo con las características que actualmente tiene esta dependencia.

En el rubro político, se ha de mencionar que la inclusión del fenómeno cultural a la agenda gubernamental provocó que los demás órdenes de gobierno alineasen sus programas para efecto de incluir la agenda cultural respectiva. Desde el año 2015, se habrán de concebir las plataformas electorales y posteriormente los programas de gobierno ajustándose a la agenda nacional que contempla acciones y programas en esta materia.

En el apartado jurídico, el primer cambio que se suscitó fue la adecuación de la normativa de la administración pública federal para establecer las atribuciones de la Secretaría de Cultura, posteriormente, se fue publicando en su debido tiempo y forma las leyes generales y los reglamentos que hoy la rigen y que cuya vigencia marca el sentido de la política cultural mexicana.

El establecimiento del nuevo marco jurídico del sector cultural público fue producto de una consecución de reuniones, foros y mecanismos de participación ciudadana abiertos que permitieron establecer un marco jurídico cercano a la realidad que se vive en México.

Si se reflexiona detenidamente, la aparición de la Secretaría de Cultura de México representa un avance democrático y político. El canal de interlocución y los efectos de los trabajos que se realicen desde esta dependencia toman un rol fundamental al momento de pensar las condiciones que debe ofrecer un Estado a sus gobernados para desarrollarse plenamente. En la actualidad, el acceso y disfrute de los bienes culturales forma parte de las agendas públicas de los países desarrollados.

La creación de la Secretaría de Cultura de México representó la culminación de un ciclo cultural institucional que nació con el INAH a principios del siglo XX y que concluyó con la apertura de un sector gubernamental cuyas instituciones brindan cohesión y bienestar general. Las instituciones culturales mexicanas tienen una ineludible vocación social y hoy la Secretaría de Cultura y sus programas mantienen ese sello en pos de la población en general.

En la sección que cierra este capítulo se expondrá la estructura actual de la Secretaría de Cultura de México para efecto de concluir esta breve retrospectiva.

2.2.1 Atribuciones y estructura orgánica actual de la Secretaría de Cultura de México

Con base en lo estipulado por la *Ley de la Administración Pública Federal*⁵⁹, a la Secretaría de Cultura la corresponden el despacho de los siguientes asuntos:

Artículo 41 Bis.- A la Secretaría de Cultura corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Elaborar y conducir la política nacional en materia de cultura con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como a las entidades federativas, los municipios y la comunidad cultural;
- II. Conservar, proteger y mantener los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos que conforman el patrimonio cultural de la Nación;
- III. Formular e instrumentar el Programa Nacional de Cultura, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;
- IV. Coordinar, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables, las acciones que realizan las unidades administrativas e instituciones públicas pertenecientes a la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal en materias de:
 - a) Investigación científica sobre Antropología e Historia relacionada principalmente con la población del país y con la conservación y

⁵⁹ Artículo 41bis, *Ley de la Administración Pública Federal*, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_220120.pdf.

restauración del patrimonio cultural, arqueológico e histórico, así como el paleontológico; la protección, conservación, restauración y recuperación de ese patrimonio y la promoción y difusión de dichas materias, y cultivo, fomento, estímulo, creación, educación profesional, artística y literaria, investigación y difusión de las artes en las ramas de la música, las artes plásticas, las artes dramáticas, la danza, las letras en todos sus géneros, y la arquitectura;

- V. Organizar y administrar bibliotecas públicas y museos, exposiciones artísticas, congresos y otros eventos de interés cultural;
- VI. Diseñar, en colaboración con la Secretaría de Educación Pública, los programas de educación artística y estudios culturales que se impartan a todos los niveles en las escuelas e institutos públicos, incorporados o reconocidos, para la enseñanza y difusión de todas las bellas artes y las artes tradicionales o populares;
- VII. Diseñar estrategias, mecanismos e instrumentos, así como fomentar la elaboración de programas, proyectos y acciones para promover y difundir la cultura, la historia y las artes, así como impulsar la formación de nuevos públicos, en un marco de participación corresponsable de los sectores público, social y privado;
- VIII. Promover los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones;
- IX. Promover, difundir y conservar las lenguas indígenas, las manifestaciones culturales, las creaciones en lenguas indígenas, así como los derechos culturales y de propiedad que de forma comunitaria detentan sobre sus creaciones artísticas los pueblos indígenas;
- X. Promover e impulsar la investigación, conservación y promoción de la historia, las tradiciones y las artes populares;
- XI. Fomentar las relaciones de orden cultural con otros países; facilitar y participar en la celebración de convenios de intercambio en materia cultural y proyectar la cultura mexicana en el ámbito internacional, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores;
- XII. Promover la producción cinematográfica, audiovisual, de radio y televisión y en la industria editorial, alentando en ellas la inclusión de temas de interés cultural y artístico y de aquellas tendientes al mejoramiento cultural y la propiedad de las lenguas nacionales, así como diseñar, promover y proponer directrices culturales y artísticas en dichas producciones;
- XIII. Dirigir y coordinar la administración de las estaciones radiodifusoras y televisoras pertenecientes al Ejecutivo Federal, que transmitan programación con contenido preponderantemente cultural, con exclusión de las que dependan de otras dependencias;
- XIV. Estimular el desarrollo y mejoramiento del teatro en el país, así como organizar concursos para autores, actores y escenógrafos;
- XV. Otorgar becas para los estudiantes que pretendan realizar investigaciones o completar ciclos de estudios relacionados con las artes y los estudios culturales, tanto en México como en el extranjero, así como promover acuerdos de colaboración para el intercambio cultural y artístico;
- XVI. Promover e impulsar, en coordinación con otras dependencias, el uso de las tecnologías de la información y comunicación para la difusión y

- desarrollo de la cultura, así como de los bienes y servicios culturales que presta el Estado, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa, conforme a las disposiciones aplicables;
- XVII. Ejercer todas las atribuciones que la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley Federal sobre Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos establecen respecto de monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, así como respecto de las zonas de monumentos arqueológicos, artísticos e históricos;
 - XVIII. Organizar, controlar y mantener actualizado el registro de la propiedad literaria y artística, así como ejercer las facultades en materia de derechos de autor y conexos de conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal del Derecho de Autor;
 - XIX. Formular el catálogo del patrimonio histórico-cultural nacional en todos sus ámbitos;
 - XX. Formular y manejar el catálogo de los monumentos nacionales;
 - XXI. Organizar, sostener y administrar museos históricos, arqueológicos y artísticos, pinacotecas y galerías, a efecto de cuidar la integridad, mantenimiento y conservación de tesoros históricos y artísticos del patrimonio cultural del país;
 - XXII. Establecer Consejos Asesores, de carácter interinstitucional, en los que también podrán participar especialistas en las materias competencia de la Secretaría;
 - XXIII. Elaborar y suscribir convenios, acuerdos, bases de coordinación y demás instrumentos jurídicos con órganos públicos o privados, nacionales e internacionales, en asuntos de su competencia, y
 - XXIV. Coordinar con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal programas y acciones culturales de carácter comunitario en aquellos municipios donde se identifiquen problemáticas sociales específicas;
 - XXV. Coordinar, en colaboración con las autoridades correspondientes en las entidades federativas, los municipios y comunidades, acciones de fomento, vinculación, desarrollo y difusión de la producción artística, dentro del territorio nacional y en el extranjero;
 - XXVI. Promover la creación artística y el acceso a la cultura, así como el ejercicio de los derechos culturales, y
 - XXVII. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

En el ámbito de la legislación federal, la Secretaría de Cultura contempla 26 fracciones en las cuales se asientan sus atribuciones sustantivas. Estas atribuciones se desprenden de la ya existente estructura de la Secretaría, dando sustento jurídico a la misión fundamental de cada una de sus áreas operativas. Asimismo, se pueden ver reflejados los ejes de política cultural que se venían aplicando durante la existencia del CONACULTA. Ejes como la animación cultural, la protección del patrimonio cultural, la investigación o el impulso de la infraestructura cultural encuentran en estas fracciones un sustento sólido para desarrollarse en el marco del Derecho.

Este reordenamiento jurídico permite que la Secretaría de Cultura pueda trabajar de manera armónica con los diferentes esquemas de instituciones que se encuentran sectorizadas bajo su mando. Se verá más adelante que en un ejercicio de lógica y congruencia, las atribuciones de la Secretaría de Cultura están alineadas a lo previsto en las leyes secundarias y reglamentos de su marco jurídico sustantivo y de reciente creación. Las atribuciones aquí expuestas también siguen lo previsto en aquellas que detentan los institutos autónomos contemplados en el sector cultura.

Se puede apreciar en este dispositivo jurídico que el catálogo de acciones que ha de realizar esta Secretaría es muy amplio y su estructura tan plural como compleja se ha adaptado para no dejar fuera de su campo de acción temáticas del orden cultural.

Con la reforma que dio creación a la Secretaría se buscó que se aprovecharan los recursos humanos y materiales con los que ya se contaba y reducir los procesos administrativos que en su momento fueron denominados como “trampa burocrática”⁶⁰, dada la doble fiscalización que tenían los órganos culturales, por un lado por lo requerido desde la presidencia del CONACULTA y por otro para atender los lineamientos y procesos administrativos contemplados en la Secretaría de Educación Pública.

Otro punto a destacarse es la autonomía de gestión que tiene la Secretaría de Cultura, ya que ahora estaría habilitada para elaborar sus proyectos presupuestales con base en lo señalado por la Secretaría de Hacienda y con la posibilidad de acordar lo subsecuente directamente con esta dependencia. Anteriormente, su presupuesto se contemplaba dentro del vasto universo burocrático que se encuentra en la Secretaría de Educación Pública.

Ahora bien, para poder realizar las atribuciones antes expuestas, la Secretaría de Cultura de México, con fundamento en su *Reglamento Interior*⁶¹, cuenta con la siguiente estructura orgánica para ejecutar a cabalidad el despacho de sus asuntos:

⁶⁰ “Fin a la trampa burocrática”, *El Universal*, Ciudad de México, 2016, <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/cultura/letras/2015/12/4/secretaria-de-cultura-pondria-fin-la-trampa-burocratica-nuno>.

⁶¹ *Reglamento Interior de la Secretaría de Cultura de México*, Secretaría de Cultura, 8 de noviembre del 2016, https://sic.cultura.gob.mx/ficha.php?table=marco_juridico&table_id=1023.

ARTÍCULO 2.- Al frente de la Secretaría de Cultura estará el Secretario del Despacho, quien para el desahogo de los asuntos de su competencia se auxiliará de las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados siguientes:

A. Unidades administrativas:

Subsecretaría de Desarrollo Cultural;
Subsecretaría de Diversidad Cultural y Fomento a la Lectura;
Oficialía Mayor;
Unidad de Asuntos Jurídicos;
Dirección General de Asuntos Internacionales;
Dirección General de Bibliotecas;
Dirección General del Centro Nacional de las Artes;
Dirección General de Comunicación Social;
Dirección General de Culturas Populares, Indígenas y Urbanas;
Dirección General de la Fonoteca Nacional;
Dirección General de Promoción y Festivales Culturales;
Dirección General de Publicaciones;
Dirección General de Sitios y Monumentos del Patrimonio Cultural;
Dirección General de Vinculación Cultural;
Dirección General de Administración, y
Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, y

B. Órganos administrativos desconcentrados:

Instituto Nacional de Antropología e Historia;
Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura;
Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México;
Instituto Nacional del Derecho de Autor, y
Radio Educación.

La estructura que se definió para la nueva Secretaría de Cultura varió relativamente poco de lo que ya se contemplaba para el funcionamiento del antiguo CONACULTA. Respecto de sus órganos administrativos, se destaca la creación de dos subsecretarías, una de Desarrollo Cultural y otra de Diversidad Cultural y Fomento a la lectura. Cada subsecretaría se hace responsable de un cierto número de direcciones. El criterio que prevaleció fue el separar las actividades encaminadas a la difusión y desarrollo cultural⁶², entendida esta como la realización de eventos, de aquellas cuya

⁶² "Artículo 8.- Corresponderá al Subsecretario de Desarrollo Cultural, además de las facultades previstas en el artículo 7 de este Reglamento, las siguientes: I. Coordinar los programas y las acciones de desarrollo cultural y festivales culturales que sean responsabilidad de la Secretaría de Cultura; II. Promover que las niñas, niños y adolescentes tengan acceso a las diversas manifestaciones culturales y artísticas a través de concursos, festivales y presentaciones artísticas, así como la capacitación para promotores culturales infantiles; III. Participar en la definición de los esquemas de estímulo a la creatividad cultural de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, así como coordinar el desarrollo de acciones en materia de industrias creativas, y IV. Coordinar la realización de los programas y acciones para el acceso a los bienes y servicios culturales, en apego a los valores de la identidad nacional y regional, la diversidad cultural y la pluralidad", *Ibidem*, p.3.

función va más enfocada al fortalecimiento de otros ejes de política cultural⁶³ tales como el impulso a la infraestructura cultural, los programas de mecenazgo artístico o el fortalecimiento del desarrollo cultural en entidades y municipios.

En el plano político, el titular de la Secretaría de Cultura está facultado para nombrar a los directores generales de los organismos administrativos desconcentrados, así como los puestos directores nivel alto y medio. Esto se lee como un fortalecimiento del control de los organismos cuyas estructuras orgánicas riñen o hasta superan a la de la propia Secretaría de Cultura. Durante la existencia del CONACULTA, por ejemplo, los titulares del INAH y del INBAL eran producto de la designación del Secretario de Educación Pública. Aquí cabría cuestionar si dicha concentración de poder político tiene o ha tenido efectos favorables a nivel operativo, pensando que la selección de los titulares de estas áreas provengan de círculos académicos y de profesionistas expertos en las materias que se desarrollan en cada institución desconcentrada.

Para el caso particular del Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM) y el Instituto Nacional de Derechos de Autor (INDAUTOR), sendos institutos se encontraban adscritos a la Secretaría de Gobernación y de Educación Pública, respectivamente. En virtud de su influencia cultural y su relación con el gremio artístico, se percibió que ambas instituciones tenían una mayor vocación de carácter cultural, de tal suerte que se sectorizaron al espacio que rige la Secretaría de Cultura de México.

Después de realizar este recorrido histórico, quedan algunas conclusiones capitulares que se pueden plasmar en relación al tema central de esta investigación.

⁶³ "Artículo 9.- Corresponderá al Subsecretario de Diversidad Cultural y Fomento a la Lectura, además de las facultades previstas en el artículo 7 de este Reglamento, las siguientes: I. Coordinar los programas y las acciones de estímulos a la creatividad cultural; vinculación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales para temas de arte, cultura y patrimonio e infraestructura cultural; patrimonio material e inmaterial; culturas populares y urbanas; turismo cultural; publicaciones en las que participa la Secretaría de Cultura, así como de fomento para el establecimiento y desarrollo de librerías, bibliotecas y otros espacios públicos y privados para la lectura y difusión del libro; II. Coordinar y supervisar las acciones y programas dirigidos al fomento del turismo cultural, mediante el establecimiento de vínculos con los sectores público, privado y social; III. Coordinar los programas de publicaciones en las que participa la Secretaría de Cultura, así como para la expansión y modernización de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas, y para el fomento y estímulo a la edición, distribución y comercialización del libro y publicaciones periódicas, procurando enriquecer la cadena de valor del libro y su lectura; IV. Coordinar los programas y las acciones culturales de carácter comunitario y las tendientes al fortalecimiento del tejido social en municipios con índices significativos de marginalidad, así como los programas y acciones para la divulgación, promoción y estímulo a la diversidad cultural mexicana, y V. Establecer los criterios para la elaboración de la Agenda Digital de la Secretaría de Cultura, así como coordinar las acciones para su instrumentación.", *Ibidem*, p.4.

En primera instancia, el sector cultural federal debe comprenderse a partir de sus instituciones fundacionales —en este caso el INBAL y el INAH—, puesto que desde mediados del siglo XX fueron las instituciones que en la práctica desarrollaron acciones en materia de política cultural desde el gobierno federal. Si bien no existía un plan cultural o un plan de desarrollo —concepto que se introdujo hasta los años ochentas— que direccionara los trabajos de sendas instituciones, el gobierno de México mantuvo una clara línea de apertura para promover la obra de los artistas nacionales y la noción de proteger el patrimonio cultural nacional. Estas fueron las ideas fundacionales que a la fecha prevalecen en la misión de la Secretaría de Cultura y de las instituciones que se desenvuelven en este sector.

En un segundo aspecto, debe remarcarse el vertiginoso cambio institucional que se vivió durante los últimos 30 años en México, ya que la política cultural se desarrolló a partir del marco jurídico que se mantuvo vigente durante décadas y que hasta apenas entrados los años 90, coincidiendo con la creación del CONACULTA, cambiaron para favorecer la elaboraciones de planes enfocados en el ámbito cultural. Hubo la necesidad de desligar estrictamente del fenómeno educativo al fenómeno cultural y de allí se consiguió establecer los fundamentos del sistema cultural del que hoy disfruta la población en general.

Para una tercera conclusión capitular, tras efectuar esta retrospectiva histórica, queda esclarecido que de cierta forma han existido en la práctica, y ya definidos desde hace tres décadas, ejes de política cultural desde el ámbito de la legislación federal mas no desde el constitucional. Estos principios o ejes rectores del sector cultural federal no son más que el reflejo de las actividades sustantivas que las instituciones culturales públicas de México han realizado durante el tiempo que han permanecido vigentes. Aquí cabría cuestionar si estos ejes hoy deberían modernizarse, mantenerse o elevarlos a otro rango con miras a aumentar la cobertura y la protección del sistema cultural federal en favor de sus beneficiarios directos e indirectos.

Sin duda alguna el sistema cultural federal mexicano es uno de los mejor estructurados del continente americano, sin embargo, no se ha conseguido el idilio de afianzar o lograr una estabilidad presupuestaria que permita continuar con un

crecimiento y con el desarrollo de un proyecto de mayor envergadura y de un plazo más largo.

Al momento en que se elabora este trabajo se han extinguido ya las figuras de fideicomisos federales y el sector cultural afronta anualmente recortes que ponen en riesgo la consecución de sus objetivos primordiales. Se considera que la comprensión y la visibilización de las actividades de este sector son críticas para que desde la sociedad civil se coadyuve en la protección del legado cultural del país, esto, en consonancia con el prestigio y el honor que las instituciones mexicanas, sus artistas y sus espectadores han dado al país.

Esta investigación continuará en el siguiente capítulo con el estudio del marco jurídico fundamental que rige a la Secretaría de Cultura de México. La legislación de reciente creación con la que se fortaleció a la Secretaría se analizará con miras a continuar profundizando en la relación entre los ejes de política cultural que ha de tener México y la legislación que los soporta.

CAPÍTULO III

LEGISLACIÓN CULTURAL NACIONAL

Sumario: 3.1 Derechos humanos y cultura, 3.2 Derecho constitucional de acceso universal a la cultura, 3.3 Marco jurídico especializado de la Secretaría de Cultura federal

La legislación cultural nacional es un marco jurídico especializado que como se ha analizado hasta ahora deriva de la institucionalización de la vida cultural del país. Conforme ha ido avanzando el fenómeno cultural público, se han ido adaptando y creando un cuerpo de leyes federales y reglamentos que detallan los alcances y las atribuciones de cada una de las instituciones culturales que desde su campo de especialización coadyuvan en el objetivo constitucional de brindar el acceso a la cultura a los mexicanos.

Ya se estudiaron en el capítulo anterior los antecedentes institucionales y la evolución del sector cultural, así como la estructura de sus órganos fundacionales. De manera paralela a la creación, organización y operación de estos, se ha ido reformando —o gestando, en su caso— el cúmulo de legislación que regula al sector cultural federal. El funcionamiento de las instituciones culturales de México no puede entenderse sin detenerse a criticar el contenido de estas normas, así como el alcance de las atribuciones que se plasman en cada fracción de estos textos legales.

Para efectuar lo planteado en esta sección, se prevé comenzar por revisar lo concerniente al rubro constitucional y que en este caso está dedicado al derecho constitucional de acceso a la cultura, contemplado en el artículo 4º de la *Constitución Política* mexicana. Se seguirá el orden jerárquico que tienen las propias leyes mexicanas y se descenderá de tal manera que se establezca un ejercicio deductivo e integral de comprensión de las leyes, reglamentos y decretos más relevantes del sector cultural federal.

Como ya se ha mencionado, se abrirá el análisis para comentar el derecho constitucional de acceso a la cultura y para revisar el enfoque que tiene la salvaguarda de la cultura desde el orden constitucional.

Si bien el derecho antes mencionado es un objeto ineludible de estudio, se expone que en la ley suprema de México existen otros apartados donde el concepto de

cultura se encuentra plasmado y que a su vez tiene efectos sobre otros campos de la administración pública.

Entre el marco jurídico que se revisa en este capítulo se destacan los que siguen: *Decreto por el que se crea la Secretaría de Cultura del Gobierno de la República, Reglamento interior de la Secretaría de Cultura federal, Ley General de Cultura y Derechos Culturales y la Ley Federal sobre Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos.*

El orden expuesto obedece a ir desde el plano internacional, pasar por la competencia constitucional, visibilizar el funcionamiento administrativo de la Secretaría de Cultura federal, transitar hacia las leyes especializadas de la materia y comprender sus objetivos. También, se dedica un apartado a comentar la relación de los derechos humanos con el fenómeno cultural público.

Se ha de precisar desde este momento que la implementación y materialización del compromiso constitucional se logra a través de las instituciones gubernamentales intituladas, derivado siempre de sus atribuciones legales. De igual forma, se tiene la intención de clarificar al lector los objetos de las leyes que operan en el sector cultural, mismas que coadyuvan en el cumplimiento constitucional de acceso a la cultura.

Las materias que atienden la Secretaría de Cultura federal y sus instituciones sectorizadas son variadas y diversas, de allí que se estime necesario enunciarlas, tomando como referencia ineludible los textos jurídicos federales. El concepto de “cultura” utilizado en el ámbito jurídico federal tutela y salvaguarda una multiplicidad de objetos. El fenómeno cultural público se entiende desde este carácter complejo y de sus respectivos elementos. Esta variedad de objetos se encuentran contemplados en el marco jurídico que se estudia a lo largo de esta sección.

Se abrirá este apartado reparando en la presencia que tienen los derechos humanos en el marco jurídico cultural de México. En este rubro, la legislación internacional es de suma relevancia y el contenido de las convenciones y tratados que cubren el fenómeno cultural delinean las políticas culturales y en buena medida el enfoque del ejercicio de la política cultural nacional. El carácter vinculante que tienen los tratados internacionales en materia de cultura viene a reforzar lo estipulado por los cuerpos jurídicos nacionales, particularmente en este sector se refleja la influencia de la

UNESCO y de las directrices que señala se han de seguir en los países miembros de la ONU.

3.1 Derechos Humanos y Cultura

El derecho humano a la cultura es un derecho universal que desde su concepción en la década de los años 40 se erigió como piedra angular de la reedificación de la civilización occidental y de las naciones que superaron a la sombra de los dos grandes conflictos armados. Las secuelas de las dos guerras mundiales tornaron la reflexión hacia encontrar vías de entendimiento y reductos donde pudiera florecer la concordia. El ser humano encuentra ante sus símiles la posibilidad de dialogar cuando existen símbolos y formas de actuar comprensibles que trascienden los lenguajes tradicionales de comunicación.

Al contemplar la educación, la ciencia y la cultura como pilares del desarrollo, los países que se adhirieron al nuevo modelo propuesto por la ONU, durante más de 50 años han intentado abatir los problemas que traen consigo la violencia y la represión de las colectividades. La sombra del racismo, el populismo y la intolerancia han disminuido pero se mantienen como catalizadores que pueden instigar las peores conductas entre quienes actúan en las sociedades de masas.

La UNESCO, órgano especializado en materia de ciencia, cultura y economía, tiene como misión coordinarse con los países miembros de la ONU e implementar directrices y programas que paulatinamente cambien paradigmas sociales y conseguir así el establecimiento de las condiciones mínimas para aspirar a un desarrollo sostenible —de acuerdo a la Agenda 2030⁶⁴— .

La *Declaración de Universal de los Derechos Humanos* proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948, en la ciudad

⁶⁴ “La **Meta 4.7** hace referencia al objetivo de asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible.

La **Meta 8.3** aborda la promoción de las políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, así como, entre otras, la creatividad y la innovación.

Las **Metas 8.9** y **12.b** hacen referencia a la necesidad de elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un turismo sostenible, también a través de la cultura y los productos locales, y la necesidad de elaborar instrumentos adecuados a estos efectos.

La **Meta 11.4** destaca la necesidad de redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo.” Para más acerca de la cultura en los objetivos del desarrollo sostenible, véase “*La cultura en los objetivos del Desarrollo Sostenible: Guía Práctica para la Acción Social*”, Comisión de Cultura de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, Mayo del 2018, https://www.uclg.org/sites/default/files/cultura_ods.pdf

de París, se mantiene como uno de los documentos más importantes de la historia moderna. Al recoger los anhelos de un mundo que escapaba de las fauces del exterminio total, el paradigma cultural fue reformulado e institucionalizado desde el concierto internacional, con miras a inaugurar un nuevo vínculo de comprensión entre las naciones que se adhirieron a la ONU.

Entre las decisiones más importantes que se tomaron en la ONU posterior a la conclusión de la Segunda Guerra Mundial se encuentra la creación de la UNESCO⁶⁵. El 16 de noviembre de 1945, se funda una agencia especializada dedicada a promover la cooperación internacional en materias de educación, ciencia y cultura. Posteriormente, en la *Declaración*, se plasmarían en sus artículos 22⁶⁶ y 27⁶⁷ los derechos universales específicos vinculados a la cultura:

“Artículo 22. Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.”

Artículo 27. “Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten. 2. Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.”

En la actualidad, la UNESCO realiza una labor incansable en materia cultural para salvaguardar la universalidad del derecho a la cultura en sus diversas vertientes. De las materias que aborda esta organización, en el campo de la cultura se destacan las mencionadas a continuación:

- Diversidad cultural: *Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales*, firmada en París el 21 de octubre de 2005.

⁶⁶, Declaración Universal de los Derechos Humanos, versión digital, <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>.

⁶⁷ Ídem.

- Patrimonio cultural: regulado por las Convenciones *sobre la protección de bienes culturales en caso de conflicto armado*. UNESCO, La Haya, 1954; *sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales*. UNESCO, París, 1970; entre otras.
- Industrias culturales: se contempla en el *Acuerdo de Florencia*, firmado en Florencia en 1950.
- Derechos de autor: en la *Convención Universal sobre los Derechos de Autor*.
- Los museos, regulados a través de un Consejo Internacional sobre Museos, conformado por actores de diferentes países.
- Políticas Culturales: en la *Declaración de México sobre Políticas Culturales* de 1982.

La labor incansable de la UNESCO es fundamental en garantizar el acceso a la cultura y la protección de bienes culturales. Por ejemplo, en tiempos recientes, en materia de protección del patrimonio, los organismos internacionales han intervenido de manera urgente como consecuencia de la destrucción y tráfico de bienes culturales en las diferentes latitudes del planeta. En un caso concreto, la Corte Penal Internacional configuró la *destrucción de bienes culturales como un crimen de guerra*⁶⁸, para intentar frenar la desaparición de bienes muebles e inmuebles por causas de conflictos armados.

Por último, si bien desde hace años que existen “trasplantes” jurídicos directos emanados de los tratados y convenciones torales que conciben en la ONU y la UNESCO, en el caso del derecho humano a la cultura cada país realiza una adaptación propia de acuerdo a las necesidades y la realidades particulares que viven estos.

Desde la creación del Departamento de Bellas Artes y de la promulgación de la *Ley sobre Conservación de Monumentos Históricos y Artísticos y Bellezas Naturales* de

⁶⁸ “El artículo 27 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) ayudó a sentar las bases para que lo descrito con anterioridad fuera reconocido como un crimen de guerra. En una sentencia histórica en septiembre de 2016, la Corte Penal Internacional (CPI) declaró a Ahmad Al Faqui Al Mahdi, miembro del grupo armado que opera en Mali, en Ansar Dine, culpable de un crimen de guerra por atacar construcciones históricas y religiosas en Tombuctú. **Fue condenado a nueve años de prisión.**”, “Artículo 27: Derecho a la vida cultural, artística y científica”, *Portal Noticias ONU*, 6 de diciembre del 2018, <https://news.un.org/es/story/2018/12/1447531>.

1914 ya han transcurrido poco más de 100 años. La construcción del fenómeno cultural público de México silenciosamente ha configurado un entramado jurídico a institucional sólido que hoy sostiene a una red de infraestructura cultural que se coloca entre las protagonistas a nivel continental. Actualizar la misión y visión de la Secretaría de Cultura dependerá en gran medida de la reflexión y del repensar hacia donde se quieren llevar los trabajos culturales, siempre basándose en el conocimiento profundo de sus leyes y de sus reglamentos.

3.2 Derecho constitucional de acceso universal a la cultura

México se rige por un marco constitucional rígido y codificado, representado en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, promulgada en 1917 y que reformó a la de 1857. Ésta se divide en dos partes: la dogmática y la orgánica. En la primera, se contemplan los derechos de los cuales gozan los ciudadanos mexicanos y los que deben ser garantizados permanentemente por el Estado mexicano. La *Constitución* mexicana se conforma por 136 artículos, 19 transitorios, distribuidos en 9 títulos.

Aquí, apegándose a un criterio lingüístico y enfocándose sólo en la parte dogmática, el concepto de cultura y sus derivados se encuentran plasmados en fracciones de los artículos 2º, 3º y 4º de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. En los artículos segundo⁶⁹ y tercero⁷⁰ constitucionales la acepción de cultura se usa bajo la contexto de reconocer la diversidad cultural y los pueblos indígenas, así como la integración del concepto de interculturalidad a los programas educativos y los criterios que habrá de tener la educación inicial.

En estos apartados se garantiza desde el plano constitucional que la formación educativa que respete la diversidad cultural y las lenguas que coexisten dentro del territorio mexicano.

⁶⁹ "La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas." Párrafo primero del artículo 2, de la CPEUM, última reforma del 24-12-2020, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

⁷⁰ Incisos a), b) y c), fracción II, del artículo 3 de la CPEUM, Ídem.

Por lo que toca al artículo 2º⁷¹, se expone la autonomía que en materia cultural tendrán las comunidades y pueblos indígenas. Éstas tendrán la libre determinación de establecer formas de organización y la de preservar sus lenguas y aquellos elementos que definan su identidad. Son fracciones muy relevantes al dar certeza legal a elementos de carácter antropológico. De hecho, la reafirmación de su identidad cultural al interior de la composición nacional ha sido una de las causas por las cuales se sigue luchando desde estos grupos.

Sobre el acceso a la justicia del Estado, en la fracción VIII, del apartado A de este artículo, se remarca que para garantizar ese derecho, en todos los juicios en que sean parte *se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución*⁷², y tendrán derecho a recibir asistencia en de intérpretes y expertos en su cultura. La protección jurídica de este sector va ligada a su cultura y su coexistencia en el sistema jurídico nacional.

En el apartado B, se les garantiza a los pueblos indígenas la educación pluricultural y los medios para su desarrollo. Se prevé, de igual forma, que el Estado establezca las políticas sociales en beneficio de los migrantes de los pueblos indígenas entre las cuales se menciona *la difusión de su cultura en el extranjero*⁷³.

Por otro lado, en una reforma reciente del año 2019, este artículo reconoció en su apartado C⁷⁴ la composición pluricultural de la Nación y dio reconocimiento a los pueblos y comunidades afromexicanas.

En lo que respecta al estudio del artículo 3º, se ha de recordar que históricamente el fenómeno cultural público estaba sectorizado y dirigido por la Secretaría de Educación Pública, y a la fecha, existen atribuciones vinculadas a la cultura que recaen sobre las instituciones educativas públicas del país.

⁷¹ En el apartado A, fracción I, el artículo 2º señala, en torno a su autonomía, señala: “Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.” En este mismo apartado, en su fracción IV, el artículo 2º, contempla: “Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.”

⁷² Art 2º, Apartado A, fracción VIII.

⁷³ Art 2º, Apartado B, fracción VIII.

⁷⁴ “Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la Nación.”

De entrada, el artículo 3º, define que la educación *fomentará en él* —en el ser humano—, *a la vez, el amor a la Patria, el respeto a todos los derechos, las libertades, la cultura de paz*⁷⁵. Aquí podría discutirse largamente lo que para el legislador representaría una cultura de la paz.

También se definen los criterios que seguirá la planeación de la educación inicial⁷⁶. En la misma fracción II, se determina que la educación de las comunidades indígenas será *plurilingüe e intercultural basada en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y cultural*⁷⁷.

Un criterio también relevante es el que enuncia que esta educación —la inicial— también *será intercultural, al promover la convivencia armónica entre personas y comunidades para el respeto y reconocimiento de sus diferencias y derechos*⁷⁸.

En relación a las fracciones V y VII de este artículo 3º, por un lado el Estado en el marco de apoyar la innovación científica y humanística, *alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura*⁷⁹; y por otro, otorga a las universidades e instituciones públicas autonomía y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas para realizar *sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo*⁸⁰.

⁷⁵ “La educación se basará en el respeto irrestricto de la dignidad de las personas, con un enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva. Tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a todos los derechos, las libertades, la **cultura** de paz y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia; promoverá la honestidad, los valores y la mejora continua del proceso de enseñanza aprendizaje.”, Art. 3º, párrafo cuarto.

⁷⁶ “a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y **cultural** del pueblo;

b) Será nacional, en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismos– atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra **cultura**;

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la naturaleza, la diversidad **cultural**, la dignidad de la persona, la integridad de las familias, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos...” Art 3º, fracción II.

⁷⁷ Art 3º, fracción II, inciso e).

⁷⁸ Art 3º, fracción II, inciso g).

⁷⁹ Art 3º, fracción V.

⁸⁰ Art 3º, fracción VII.

Se expone lo anterior con el fin de delimitar parte del objeto de estudio de esta investigación. Aún y cuando el fenómeno educativo y cultural son aparentemente indisociables, en el contexto de este estudio debe clarificarse desde el plano constitucional lo que recae en la Secretaría de Educación Pública y lo que recae sobre la Secretaría de Cultura. En esta ocasión, se mantendrá la atención en el ámbito de la Secretaría de Cultura federal.

Para seguir ahondando en el estudio del marco jurídico constitucional ligado al fenómeno cultural, en la parte dogmática, en el artículo 4º, párrafo decimosegundo, se proclama el derecho de acceso a la cultura que a la literalidad dice:

Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.

Este párrafo fue adicionado apenas en el año 2009 y a la fecha se mantiene como uno de los grandes triunfos de la gestión cultural pública de México. En la actualidad, gracias a este artículo se asegura por parte del Estado el que se destine un presupuesto fijo —en teoría— a las actividades culturales organizadas por entes gubernamentales.

Sobre este aspecto, el especialista Francisco Dorantes⁸¹ señala y divide la tipología del derecho constitucional a la cultura mexicano en tres partes:

...el derecho a la cultura se divide en tres tipos generales de derechos culturales:
a) el derecho a la creación; b) el derecho a la protección y difusión del patrimonio cultural; y c) el derecho al acceso a los bienes y servicios culturales.

Si bien en apariencia se habla de un solo derecho de acceso a la cultura, en la redacción constitucional se engloban tres vertientes que están reguladas por sus respectivos dispositivos legales del orden federal.

En la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* también se

⁸¹ Dorantes, Francisco Javier, *Derecho a la cultura en México: Su constitucionalización, sus características, alcances y limitaciones*, Revista Alegatos, Ciudad de México, núm. 85, septiembre-diciembre, 2013, p.857.

protege el derecho a la cultura en lo relacionado a la producción intelectual. En el párrafo décimo del 28⁸², se alude a la manifestación de las ideas y su no configuración como monopolio del derecho de autor. Estos preceptos de igual manera se encuentran regulados por la *Ley de Imprenta, Ley de Propiedad Industrial y Ley Federal del Derecho de Autor*.

Sobre lo relacionado al disfrute de los bienes culturales, en materia legislativa, la fracción XXV del artículo 73 constitucional, da atribuciones al Honorable Congreso de la Unión para *“legislar en materia de vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional”*. Este pasaje encuentra su marco legal específico en la *Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas*.

En el ámbito institucional, la federación, los gobiernos estatales y los municipales garantizan el acceso a la cultura a través de las secretarías o institutos culturales cuya vocación va enfocada al desarrollo del fenómeno cultural en sus diferentes manifestaciones. A nivel federal, la máxima institución rectora del sector cultural es la Secretaría de Cultura del Gobierno de la República.

México cuenta con un sector cultural público integrado por una red extensa de instituciones que aseguran el acceso a la cultura y de sus bienes. Durante las últimas décadas se han establecido ejes de política cultural que abarcan la protección del patrimonio, la educación artística, el estímulo a la creación y el apoyo a la infraestructura cultural del estado.

En otro rubro no menos importante, se ha de recordar que en México los tratados internacionales que se suscriben tienen carácter vinculante por encima de las leyes del orden federal. A la fecha, nuestro país tiene vigentes más de noventa⁸³ tratados y acuerdos internacionales en materia de cooperación cultural, educativa y económica, ampliando así notoriamente la cobertura del derecho humano a la cultura.

⁸² “Tampoco constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.” Art. 28, CPEUM.

⁸³ Información recuperada gracias al buscador de tratados de la Secretaría de Relaciones Exteriores, mostrando el apartado de **cooperación educativa y cultural**, https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/consulta_nva.php

En el plano constitucional, se puede comparar el caso mexicano con dos modelos similares, el caso francés y el caso italiano.

Por último, este artículo 4º también prevé el *derecho a la cultura física y a la práctica del deporte*⁸⁴ y la promoción del *desarrollo integral de las personas jóvenes, a través de políticas públicas con enfoque multidisciplinario, que propicien su inclusión en el ámbito político, social, económico y cultural del país*⁸⁵.

Se puede notar que este artículo 4º constitucional protege una multiplicidad de derechos y asuntos que bien por sí mismos podrían demandar una ampliación o un articulado propio. Esto, dada la misma complejidad que implica el propio desarrollo de cada ser humano. No es un asunto limitativo el proteger desde la *Constitución* la posibilidad de alcanzar éste en las mejores condiciones y con los mejores medios.

Por ahora sólo basta con describir brevemente las particularidades del mismo sin alejarse del objetivo planteado inicialmente para este proyecto.

3.2.1 Derecho a la cultura en el marco constitucional francés

La constitución vigente⁸⁶ de la República Francesa es la que data de 1958 y es la que funda el régimen político denominado como Quinta República. En su Preámbulo se hace alusión a tres textos fundamentales: la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 26 de agosto de 1789*, el *Preámbulo de la Constitución francesa de 1946*, del 27 de octubre —la Constitución de la IV República—, y la *Carta del medio ambiente de 2004*. Dichos preceptos se contemplan en el marco constitucional y son aplicadas y respetadas por los integrantes de los tres poderes. La constitución francesa no está dividida en parte dogmática y orgánica, los derechos humanos están indirectamente reconocidos en su Preámbulo y se reconoce su valor como derecho positivo. Su estructura es de 89 artículos que describen las atribuciones de las

⁸⁴ Art4º, párrafo decimotercero,

⁸⁵ Art 4º, párrafo decimoctavo.

⁸⁶ Constitution de la République Française, consultada y disponible en: <https://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>, traducción del autor.

instituciones francesas divididos en 17 títulos. En Francia los tratados internacionales tienen un valor superior al de las leyes de acuerdo a su artículo 55 constitucional⁸⁷.

En la constitución francesa, en su Preámbulo, se encuentra el único párrafo que hace alusión al derecho humano a la cultura⁸⁸: *“La Nation garantit l’égal accès de l’enfant et de l’adulte à l’instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L’organisation de l’enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l’État”* (La Nación garantiza el acceso igualitario de niños y adultos a la educación, la formación profesional y la cultura. La organización de la educación pública gratuita y laica en todos los niveles es un deber del Estado).

En comparación con el texto constitucional mexicano, el marco jurídico francés mantiene una similitud en cuanto a garantizar el acceso a la cultura. Asimismo, se liga el concepto de cultura al de la educación de manera análoga a lo que sucede en el caso mexicano. Es de relevancia apuntar que en los inicios de la institucionalización de la cultura en el sector público, tanto en México como en Francia la cultura estaba contemplada dentro del campo de lo que entonces era conocida como la instrucción pública. El fenómeno cultural se consideraba como parte de la formación integral de las personas a lo largo de su paso por el sistema educativo.

Aún y cuando en apariencia fuese insuficiente o hasta parco lo enunciado por la constitución francesa en el plano constitucional, Francia posiblemente sea el país con la mejor infraestructura cultural de Occidente. Fue el primer país que creó un Ministerio de Cultura —fundado como Ministerio de Asuntos Culturales en 1959 y cuyo primer titular fue André Malraux— para dedicarse por completo a los artistas y sus necesidades, así como a establecer un modelo de mecenazgo cultural estatal que hasta la fecha se mantiene como el ejemplo a seguir.

Francia también cuenta con un marco jurídico cultural moderno y vanguardista que da sustento a su red de instituciones y servicios culturales. El *Código del*

⁸⁷ “Article 55. Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l’autre partie.” (Artículo 55. Los tratados o convenios regularmente ratificados o aprobados tienen, desde su publicación, una autoridad superior a la de las leyes, con sujeción, para cada convenio o tratado, de su aplicación por la otra parte.), trad. del autor, Ídem.

⁸⁸ Ídem, traducción del autor.

*Patrimonio*⁸⁹ compila las principales leyes del sector y detalla de manera minuciosa el funcionamiento de sus organismos.

En el marco del ejercicio comparativo de este trabajo, Francia demuestra que no es imperativo tener un precepto constitucional explícito sobre la garantía del derecho humano a la cultura, inclusive se enfatiza que no está plasmado formalmente como un artículo y se podría debatir el valor jurídico del mismo por su forma jurídica. Francia apoyada en sus leyes y sus reglamentos instrumenta el derecho humano a la cultura de manera destacada y a la fecha se mantiene como uno de los países que lideran mundialmente en esta materia.

3.2.2 Derecho a la cultura en el marco constitucional italiano

La Constitución de la República Italiana data del 1 enero de 1948 y fue la primera constitución de este país. Hasta ese momento se habían regido por el *Estatuto Albertino* pero tras la Segunda Guerra Mundial y el fracaso del mussolinismo, se convocó a una Asamblea Constituyente que se dio a la tarea de concebir la primera constitución italiana. Ésta se compone por 139 artículos y 18 disposiciones transitorias y finales.

En el plano constitucional, la República Italiana en su artículo 9⁹⁰ prevé el siguiente contenido: *“La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione”*. (La República promueve el desarrollo de la cultura y la investigación científica y técnica. Protege el paisaje y el patrimonio histórico y artístico de la nación.)

El derecho humano a la cultura se encuentra manifiesto de manera clara y expresa en la constitución italiana. En el resto del cuerpo de esta constitución, en sus artículos 117 y 118 sólo se vuelve a hacer mención del concepto de cultura para delimitar las atribuciones del poder legislativo, de las regiones y de las provincias en materia de bienes culturales.

En el caso de este texto, se nota la adaptación a lo contenido en la *Declaración Universal*. Aquí se mantiene una redacción casi fiel al documento rector de la ONU y

⁸⁹ Code du Patrimoine, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006074236/2010-04-01/

⁹⁰ Artículo 9º de la Constitución Italiana, https://www.senato.it/1025?sezione=118&articolo_numero_articolo=9

adiciona los conceptos de “paisaje y del patrimonio histórico y artístico de la nación”. No es menor la protección constitucional de estas nociones en el contexto italiano. Al ser una nación con un capital cultural incomparable derivado de sus raíces históricas, Italia lleva como una labor sustantiva de su ejercicio de gobierno el proteger los bienes culturales comprendidos en su territorialidad. La República Italiana, a través de su *Ministerio de los Bienes y de las Actividades Culturales y del Turismo*, instrumenta y opera programas con el objeto de cumplir con esta obligación estatal ligada al derecho humano de acceso a la cultura.

Al compararlo con el texto constitucional mexicano, se pueden distinguir matices respecto del enfoque y la finalidad de la actividad cultural estatal. México enfatiza la protección y la divulgación de la diversidad cultural y en el caso italiano se habla sólo del desarrollo y la protección del patrimonio artístico.

Se vislumbra que sendas naciones persiguen objetivos distintos en materia de política cultural —al menos en la dimensión constitucional—. Para el caso mexicano no habría de descartarse incorporar los conceptos de protección del patrimonio artístico e histórico a nivel constitucional como en el caso italiano, ya que México cuenta con una riqueza patrimonial importante y en la actualidad la legislación y las instituciones que lo protegen no son suficientes para lograr su integra conservación.

Para cerrar este apartado, se puede concluir preliminarmente que México cuenta con medios aceptables para cumplir con garantizar el derecho humano a la cultura. Esta materia no deja de ser novedosa y año con año cambia el paradigma bajo el cual se priorizarán las tareas a atender en el sector cultural. De igual forma, con la reciente creación de la Secretaría de Cultura federal, se ha promovido la legislación de un marco jurídico federal propio del sector, con miras a reforzar lo ya contemplado en la rama constitucional.

3.3 Marco jurídico especializado de la Secretaría de Cultura federal

Una de las principales razones por las que se transformó el CONACULTA a Secretaría de Cultura era la dependencia jurídica y política que tenía el Consejo en su calidad de órgano descentralizado de la Secretaría de Educación Pública. A su vez, como ya se ha mencionado, el CONACULTA tenía adscritos al INBAL y al INAH, coordinando los

trabajos en materia de política cultural, siempre alineados a las directrices del sector educativo. Desde su institucionalización a principios del siglo XX, el fenómeno cultural público siempre estuvo ligado al destino de las labores educativas que correspondían al Estado.

Entre las proezas que se pueden destacar de las primeras décadas de vida institucional cultural, se pueden rememorar las misiones culturales vasconcelistas o la culturización lograda gracias al *Plan de 11 años* de Jaime Torres Bodet, cuyo fundamento lo encontraban en el fomento del hábito de la lectura. La sociedad mexicana en su transición cultural ha formado sus bases desde el sistema educativo y por ello que durante mucho tiempo se conjuntaran el fenómeno cultural y el formativo para lograr el idilio de una educación pública digna.

Esta circunstancia no fue diversa en otras latitudes, por ejemplo, en Italia, la política cultural fue ejecutada por el Ministerio de Instrucción Pública durante gran parte del siglo XX y fue a finales de los años 80 que se decantó por crear un ministerio especializado en la materia.

Para el contexto mexicano, las instituciones culturales y sus órganos fueron creciendo de la mano de la sociedad mexicana mientras ésta lo hacía tanto demográfica como culturalmente, todos estimulados por factores externos de diversa índole. Con el paso de las décadas, el propio fenómeno cultural fue impulsando la creación de sus escuelas e instituciones formativas enfocadas en especializar a quien estuviese interesado en alguna disciplina creativa.

El vertiginoso crecimiento del interés de la ciudadanía mexicana en la cultura fue uno de los factores que provocó la modernización del sector que históricamente se desarrolló subordinado al educativo.

Durante gran parte de su existencia, las instituciones culturales públicas de México subsistieron fundamentadas en un marco jurídico elemental compuesto por sus leyes orgánicas y por la *Ley Federal de Monumentos* de la época —la vigente se promulgó hasta 1972—.

No es si no hasta la década de los años noventa que con ayuda de los intelectuales más destacados de la época que el CONACULTA consigue modernizar su

marco jurídico e incorporar nociones relativas a la gestión cultural, la política cultural y el estímulo a la actividad creativa.

Este auge jurídico-institucional le permitió al CONACULTA reestructurar el paradigma del mecenazgo estatal y logró darle una vocación especializada al ejercicio gubernamental en el campo de la cultura.

Para el momento en que se transitó del CONACULTA a la Secretaría de Cultura, se planteó la misma necesidad de actualizar y dotar al sector de la legislación que garantizara los derechos culturales que estipula la Constitución.

Tras la creación de la Secretaría de Cultura federal, hubo que impulsar su propio marco jurídico reglamentario que le permitiera no sólo un funcionamiento operativo en cuanto al despacho de los asuntos que la ley le confería. Era necesario trascender las metas burocráticas de una dependencia y concretar la labor intelectual de esbozar y perfeccionar una *Ley General de Cultura* que diera rumbo a las tareas de la dependencia.

En lo que refiere a su reestructura y ampliando lo expuesto en el capítulo II, *el Decreto de creación de la Secretaría de Cultura del año 2015*⁹¹ asentó los siguientes cambios sustanciales en el marco jurídico federal: 1) Modificó la Ley de la Administración Pública Federal y estipuló las atribuciones que despacha la Secretaría de Cultura, 2) separó las atribuciones en materia de cultura que tenía la Secretaría de Educación Pública y las correspondió al campo de acción de la Secretaría de Cultura y 3) adscribió cinco órganos desconcentrados a la Secretaría de Cultura, atribuyéndole autoridad política y administrativa sobre estos.

Los cinco institutos que quedaron bajo rectoría⁹² de la Secretaría de Cultura fueron: el Instituto Nacional de Antropología e Historia; el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura; el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México; el Instituto Nacional del Derecho de Autor y Radio Educación.

⁹¹ Véase: *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como de otras leyes para crear la Secretaría de Cultura*, publicado el 17 de diciembre de 2015, disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5420363&fecha=17/12/2015.

⁹² Artículo 2º, *Reglamento Interior de la Secretaría de Cultura federal*, publicado el 8 de noviembre de 2016, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5460041&fecha=08/11/2016.

Llama la atención que no obstante que a nivel constitucional se enfatice la importancia de llevar una educación pluricultural, el segmento que contempla el desarrollo educativo con enfoque de apertura a la diversidad cultural se mantuvo en las responsabilidades de la Secretaría de Educación Pública. En el sector cultura, el órgano especializado de la Secretaría de Cultura que se dedica a la promoción y divulgación de las artes con sentido comunitario es la Dirección General de Culturas Populares, Indígenas y Urbanas⁹³.

Otro rubro que por su materia de especialización puede ligarse al fenómeno educativo es la vinculada a la administración de las bibliotecas estatales. La dirección de la Red Nacional de Bibliotecas tiene bajo su responsabilidad una red compuesta por 31 redes estatales y 16 redes delegacionales, cada una de ellas integrada a su vez por todas las bibliotecas públicas establecidas en la entidad o delegación respectiva⁹⁴.

En México, la Red Nacional coordina actualmente *a 7,413 bibliotecas públicas, en 2,282 municipios, y brinda servicios bibliotecarios gratuitos a más de 30 millones de usuarios anualmente*⁹⁵. Con estos datos se ha de dimensionar la magnitud de los recursos humanos, financieros y materiales con los que se opera únicamente esta rama de la administración pública cultural.

En su *Reglamento interior*, la Secretaría de Cultura ve desglosadas las atribuciones de cada una de sus direcciones generales, mismas que tienen una vocación claramente marcada en lo tocante a la instrumentación de la política cultural nacional. Los ejes de política cultural que se instrumentan a través de las direcciones generales de esta institución se pueden encontrar la animación cultural, la salvaguarda del patrimonio cultural, el apoyo a la infraestructura cultural, la educación artística y la difusión del fenómeno cultural por medio de las nuevas tecnologías⁹⁶. Cada dirección general cumple con tareas y programas específicos que convergen hacia el fin último de dar acceso total a los bienes culturales del estado.

⁹³ Artículo 18, *Ídem*.

⁹⁴ Red Nacional de Bibliotecas Públicas, <https://www.gob.mx/cultura/acciones-y-programas/red-nacional-de-bibliotecas-publicas>

⁹⁵ *Ídem*.

⁹⁶ Véase, *Programa Especial de Cultura y Arte 2014-2018*, publicado el 28 de abril de 2014, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342486&fecha=28/04/2014.

Ahora bien, siguiendo el orden de ideas de este capítulo, los dos cuerpos legales que se ponderan como torales en el sector cultural público, además de sus normas jurídicas operativas, son la *Ley General de Cultura y Derechos Culturales* y la *Ley Federal sobre Sitios y Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos*. Ambas leyes federales instrumentan y regulan ese derecho de acceso a la cultura, así como la protección y salvaguarda del patrimonio cultural nacional. De igual manera, este cuerpo de normas asumen un rol importante al dar certeza legal a la vocación de cada uno de los institutos fundacionales del sector cultural de México (INBAL e INAH).

Las líneas que seguirán se concentrarán en el estudio de este par de leyes en virtud de su impacto en el funcionamiento y organización de la Secretaría de Cultura federal y de sus organismos sectorizados.

3.3.1 Ley General de Cultura y Derechos Culturales y su Reglamento

La *Ley General de Cultura y Derechos Culturales*, así como su *Reglamento* fueron promulgados durante los dos últimos años de la administración 2012-2018 que encabezó el licenciado Enrique Peña Nieto. Al haberse dotado a la Secretaría de Cultura de certeza jurídica para operar en su nueva etapa, se dispuso la tarea de promulgar una ley especializada en la materia que ampliara el texto constitucional y contemplar en la misma la tutela de los denominados derechos culturales.

La *Ley General de Cultura* se estructura por 42 artículos distribuidos en cinco títulos. Esta ley divide sus contenido en virtud de las temáticas que cubre. En ella se fijan los siguientes asuntos: derechos culturales y los mecanismos para su ejercicio, las bases de coordinación para trabajos entre los órdenes de gobierno, la obligación de crear y mantener un Sistema Nacional de Información Cultural, la participación social para evaluar políticas culturales y el desarrollo de la vinculación internacional en materia de cultura.

En el marco de esta investigación, se dirige el análisis para comprender aquello que se estipula como el ejercicio de los derechos culturales y lo determinado sobre la implementación de las políticas culturales.

La *Ley General de Cultura* establece su finalidad de la siguiente manera⁹⁷:

Artículo 1.- La presente Ley regula el derecho a la cultura que tiene toda persona en los términos de los artículos 4o. y 73, fracción XXIX-Ñ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Promueve y protege el ejercicio de los derechos culturales y establece las bases de coordinación para el acceso de los bienes y servicios que presta el Estado en materia cultural. Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en el territorio nacional.

Artículo 2.- La Ley tiene por objeto:

- I. Reconocer los derechos culturales de las personas que habitan el territorio de los Estados Unidos Mexicanos;
- II. Establecer los mecanismos de acceso y participación de las personas y comunidades a las manifestaciones culturales;
- III. Promover y respetar la continuidad y el conocimiento de la cultura del país en todas sus manifestaciones y expresiones;
- IV. Garantizar el disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en materia cultural;
- V. Promover, respetar, proteger y asegurar el ejercicio de los derechos culturales;
- VI. Establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y alcaldías de la Ciudad de México en materia de política cultural;
- VII. Establecer mecanismos de participación de los sectores social y privado, y
- VIII. Promover entre la población el principio de solidaridad y responsabilidad en la preservación, conservación, mejoramiento y restauración de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia.

Asimismo, la *Ley General* proporciona una definición de lo que son las manifestaciones culturales⁹⁸ para el Estado mexicano:

Artículo 3.- Las manifestaciones culturales a que se refiere esta Ley son los elementos materiales e inmateriales pretéritos y actuales, inherentes a la historia, arte, tradiciones, prácticas y conocimientos que identifican a grupos, pueblos y comunidades que integran la nación, elementos que las personas, de manera individual o colectiva, reconocen como propios por el valor y significado que les aporta en términos de su identidad, formación, integridad y dignidad cultural, y a las que tienen el pleno derecho de acceder, participar, practicar y disfrutar de manera activa y creativa.

En esta primera parte, se repara en el acierto de complementar al marco jurídico constitucional, determinando el catálogo de derechos culturales que el estado habrá de garantizar y definir las acciones complementarias que de manera obligatoria se seguirán para salvaguardar el derecho a la cultura. También, es relevante la inclusión de otros órdenes de gobierno para efecto de lograr una transversalidad en cuanto a la

⁹⁷ *Ley General de Cultura y Derechos Culturales*, publicada el 19 de junio del 2017, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCDC_190617.pdf

⁹⁸ *Ídem*.

implementación de las políticas culturales. En cuanto a la delimitación de los derechos tutelados se valora como un gran avance el conceptualizar cuáles son los derechos culturales mexicanos a partir de lo dicho por esta ley y enunciados más adelante por el mismo dispositivo legal.

Se menciona la definición de “manifestaciones culturales”, ya que es el término más general o categoría que podría usarse con miras a englobar las infinitas variantes del fenómeno cultural ejecutado por los entes activos que participan de éste.

Se ha de remarcar que de las fracciones que constituyen el objeto de esta ley, sólo la primera determina el reconocimiento a los derechos y el resto son atribuciones u obligaciones que tendrá el Estado, a través de sus instituciones, para cumplir con pactado en ésta. La citada ley tiene la meta de otorgar derechos culturales pero intenta también fijar la directriz que tendrán las políticas culturales y el modo de accionar de la propia Secretaría de Cultura.

Al continuar la lectura de este cuerpo legal, se divisa lo que el estado en el campo de política cultural debe realizar y ratifica también a la Secretaría de Cultura como el organismo que la concebirá e implementará. La *Ley General* señala:

Artículo 4.- Para el cumplimiento de esta Ley la Secretaría de Cultura conducirá la política nacional en materia de cultura, para lo cual celebrará acuerdos de coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las entidades federativas y con los municipios y alcaldías de la Ciudad de México.

Artículo 5.- La política cultural del Estado deberá contener acciones para promover la cooperación solidaria de todos aquellos que participen en las actividades culturales incluidos, el conocimiento, desarrollo y difusión de las culturas de los pueblos indígenas del país, mediante el establecimiento de acciones que permitan vincular al sector cultural con el sector educativo, turístico, de desarrollo social, del medio ambiente, económico y demás sectores de la sociedad.

Artículo 7.- La política cultural del Estado mexicano, a través de sus órdenes de gobierno, atenderá a los siguientes principios:

- I. Respeto a la libertad creativa y a las manifestaciones culturales;
- II. Igualdad de las culturas;
- III. Reconocimiento de la diversidad cultural del país;
- IV. Reconocimiento de la identidad y dignidad de las personas;
- V. Libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades; y
- VI. Igualdad de género.

Aquí lo que procede cuestionar es si cuando se presentó el proyecto legislativo se avizoraban los instrumentos y órganos que estarían como responsables para la supervisión y control del cumplimiento de los conceptos jurídicos que aquí se plantean. La ejecución de la política cultural se entiende que ya se realiza por defecto, por el simple hecho de operar la Secretaría misma; en cambio, la medición y valoración de las políticas culturales puede tornarse complicada si se intenta corroborar que sus basamentos se encuentran alineados con la legislación federal. Claro, esto, si se mantiene únicamente como referencia el precepto federal de reciente creación.

Sin interrumpir el estudio de esta *Ley General*, se comparten los derechos culturales definidos por el legislador en el marco de la cultura⁹⁹:

Artículo 11.- Todos los habitantes tienen los siguientes derechos culturales:
Acceder a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia;

- Procurar el acceso al conocimiento y a la información del patrimonio material e inmaterial de las culturas que se han desarrollado y desarrollan en el territorio nacional y de la cultura de otras comunidades, pueblos y naciones;
- Elegir libremente una o más identidades culturales;
- Pertenecer a una o más comunidades culturales;
- Participar de manera activa y creativa en la cultura;
- Disfrutar de las manifestaciones culturales de su preferencia;
- Comunicarse y expresar sus ideas en la lengua o idioma de su elección;
- Disfrutar de la protección por parte del Estado mexicano de los intereses morales y patrimoniales que les correspondan por razón de sus derechos de propiedad intelectual, así como de las producciones artísticas, literarias o culturales de las que sean autores, de conformidad con la legislación aplicable en la materia; la obra plástica y escultórica de los creadores, estará protegida y reconocida exclusivamente en los términos de la Ley Federal del Derecho de Autor.
- Utilizar las tecnologías de la información y las comunicaciones para el ejercicio de los derechos culturales, y
- Los demás que en la materia se establezcan en la Constitución, en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte y en otras leyes.

Y la *Ley General de Cultura* no elude una vez más repetir lo que ya realiza la Secretaría de Cultura en sus funciones sustantivas:¹⁰⁰

Artículo 12.- Para garantizar el ejercicio de los derechos culturales, la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad

⁹⁹ Ídem.

¹⁰⁰ Ídem.

de México, en el ámbito de su competencia, deberán establecer acciones que fomenten y promuevan los siguientes aspectos:

- I. La cohesión social, la paz y la convivencia armónica de sus habitantes;
- II. El acceso libre a las bibliotecas públicas;
- III. La lectura y la divulgación relacionados con la cultura de la Nación Mexicana y de otras naciones;
- IV. La celebración de los convenios que sean necesarios con instituciones privadas para la obtención de descuentos en el acceso y disfrute de los bienes y servicios culturales; así como permitir la entrada a museos y zonas arqueológicas abiertas al público, principalmente a personas de escasos recursos, estudiantes, profesores, adultos mayores y personas con discapacidad;
- V. La realización de eventos artísticos y culturales gratuitos en escenarios y plazas públicas;
- VI. El fomento de las expresiones y creaciones artísticas y culturales de México;
- VII. La promoción de la cultura nacional en el extranjero;
- VIII. La educación, la formación de audiencias y la investigación artística y cultural;
- IX. El aprovechamiento de la infraestructura cultural, con espacios y servicios adecuados para hacer un uso intensivo de la misma;
- X. El acceso universal a la cultura para aprovechar los recursos de las tecnologías de la información y las comunicaciones, conforme a la Ley aplicable en la materia, y
- XI. La inclusión de personas y grupos en situación de discapacidad, en condiciones de vulnerabilidad o violencia en cualquiera de sus manifestaciones.

A partir de las interrogantes que guiaron este proyecto, se postuló el contestar si era suficiente el marco jurídico de la Secretaría de Cultura. Al desentrañar el fondo de una de las dos leyes rectoras del sector; por un lado, se considera que es un avance sustancial el aterrizar una visión orgánica sobre los derechos culturales. Estipular en la legislación federal de manera concisa los derechos culturales y disipar la laguna que existía en la constitución es un avance destacable. Un primer paso se ha dado con la consideración de estos derechos culturales. Se valora como suficiente lo que contempla la ley en lo estrictamente teórico, sin embargo, el estudioso del derecho podría cuestionar el carácter vinculante de estos dispositivos legales por sí mismos, así como la vía jurisdiccional para hacerlos valer.

En el terreno de los supuestos, se entiende, por ejemplo, que si se desea hacer valer el derecho a la salud, se acude al órgano jurisdiccional con miras a obtener una sentencia que obligue a la autoridad a proporcionar los medios para satisfacer ello. Se otorgan medicamentos, procedimientos quirúrgicos, etc., existe materialmente una respuesta que subsana la reclamación jurídica.

Piénsese ahora cómo sería obligar por vía de la autoridad jurisdiccional la satisfacción de un determinado derecho cultural. ¿Se proporcionarían entradas a un evento? ¿Se brindaría una beca para estudiar en algún nivel formativo alguna disciplina de las bellas artes? ¿Se daría gratuidad para acceder a los museos de alguna demarcación? Nótese que proyectar el ejercicio de hacer valer un derecho cultural no ha de resultar tan sencillo. Trasladar a la realidad el texto jurídico puede generar aquí ciertas problemáticas que con el paso del tiempo se habrán de manifestar. Lo anterior, en parte sucede por la limitante del legislador para recuperar información de campo que hubiera podido ayudarlo a ajustar lo más posible el texto legal a la realidad que se vive día a día en México.

En lo que respecta a la delimitación que se expone sobre el ejercicio de la política cultural y su enfoque, se observa que prácticamente se ha realizado un trasplante de lo que ya se realizaba a nivel legal y político en el sector. Ya se ha comentado en otro capítulo que gran parte del marco jurídico cultural se ajustó a la realidad de las instituciones culturales. En este caso particular no es distinto. Las funciones sustantivas de la Secretaría de Cultura prácticamente se ratificaron en esta ley federal y no se dispone alguna vertiente novedosa en la materia. Se robusteció el marco jurídico del sector duplicando nociones que ya se regulaban.

Ha de contraargumentarse, con cierta validez, que aquí lo que tentativamente buscó el legislador era precisamente distinguir la naturaleza de cada una de las normas torales del sector cultural. En última instancia, *el Decreto de creación de la Secretaría de Cultura, la Ley de la Administración Pública Federal, el Reglamento interior de la Secretaría de Cultura y la Ley General de Cultura y de Derechos Culturales* persiguen objetivos totalmente distintos. En los sectores que componen la Administración Pública Federal se sigue un modelo similar para dar certeza a la operación de programas, en el cultural no podía ser diferente.

En la postura del autor de este trabajo, se considera que esta *Ley General de Cultura* cumple en cuanto a su forma jurídica a cabalidad con su propósito, empero, se avizora complejo el instrumentar y encontrar los programas, las mediciones y las instituciones que materializarán lo contenido en esta ley federal.

Ya han transcurrido tres años desde su promulgación y persisten anhelos impresos en la misma que no se han concretado. La creación de un Sistema Nacional de Información Cultural que a su vez dé herramientas para instalar comités ciudadanos que evalúen políticas culturales es un caso que se aprecia lejano, más aún en la coyuntura política y el enfoque de austeridad que maneja el actual Gobierno de la República.

Sobre su *Reglamento*¹⁰¹, lo que se puede expresar es que se contienen la mayoría de las nociones planteadas en su *Ley General*. El Reglamento complementa lo relativo a la información que deberá recopilar cuando se instale el Sistema Nacional de Cultura y detalla lo que sería el funcionamiento de la Reunión Nacional de Cultura, así como la vinculación internacional en materia de cultura.

Se insiste, una vez más, las redacciones difieren muy poco entre cada cuerpo normativo y se cuestionaría si esta reglamentación vincula u obliga a la autoridad para operar cada uno de sus apartados. De momento, no se han creado aún estos órganos contenidos en el marco jurídico básico de la Secretaría de Cultura.

Se concluye en este subtema que un primer proceso de institucionalización del fenómeno cultural público se ha logrado pero hace falta comprometer a las autoridades para efecto de paulatinamente sentar las bases de un sistema cultural tan profesional como real, fundamentado en organismos y profesionales de la gestión pública cultural y que cuente con las herramientas para ir operando cada uno de los cambios que demande la *Ley General*.

El potencial del sector cultural público mexicano en opinión de quien escribe no ha alcanzado su mejor rendimiento, sin embargo, quedan aún pendientes de carácter administrativo, que de superarse, podrían dar resultados en el corto plazo en beneficio de la comunidad cultural del país.

¹⁰¹ *Reglamento de la Ley General de Cultura*, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGCDC_291118.pdf.

3.3.2 Ley Federal sobre Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos y su Reglamento

En lo que se lleva reflexionado hasta ahora sobre la legislación cultural mexicana, se ha marcado el proceso de adaptación de la ley a la realidad del ejercicio gubernamental, por lo menos, en materia de política cultural y de la vida institucional cultural del país. Este primer acercamiento permite delimitar lo que se realiza en el sector cultural público, y con ello, establecer un parámetro espacial y de competencia en términos jurídicos para saber hasta dónde llegan los alcances del fenómeno cultural instituido.

Al haberse comprendido la constitución de los órganos culturales principales del estado, a partir de sus normas jurídicas, ahora se debe trasladar hacia lo que se presenta en este trabajo como el segundo pilar del sistema jurídico cultural de México: la protección del patrimonio cultural.

La *Ley Federal sobre Sitios y Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos* (LFMZAAH) es la máxima ley de nuestro país en materia de protección del patrimonio cultural de México. La LFMZAAH vigente data del 1972 y marca la tendencia y la vocación que tendrán tanto el Instituto Nacional de Bellas Artes como el Instituto Nacional de Antropología e Historia en las labores que realicen para salvaguardar el patrimonio cultural mexicano.

Las consideraciones de este pasaje se enfocan en la construcción que tuvo la misión estatal —que no ha fenecido— de proteger los bienes muebles e inmuebles de valor relevante. Desde principios de siglo se comprendió que la identidad nacional se formaba a partir de la significación de los ciudadanos hacia los objetos culturales que presentaban un simbolismo sólido, mismo que derivaba en la conjunción de valores y formación de una cultura comunitaria.

Alrededor del patrimonio cultural se conjuntan un grupo de valores e interpretaciones que cimientan la identificación de un colectivo con la idea de una gran comunidad y cuyos elementos unificadores precisamente radican en la compartida interpretación de los símbolos culturales que se encarnan en los bienes culturales muebles e inmuebles de valor arqueológico, artístico e histórico destacado.

La historia de México se ha revelado lentamente a partir de los vestigios, documentos y objetos diversos que se han ido recuperando y cuyos estudios establecen una narrativa científica sobre lo que ha generado la circunstancia actual que vive el ciudadano mexicano.

La regulación federal en materia patrimonial cultural desde hace más de 100 años ha permitido a México crecer en términos comunitarios, y al día de hoy, se mantiene como una de las naciones que lideran el concierto internacional en el campo de la protección del patrimonio cultural.

Esta labor de antaño que realizó el gobierno desde 1914 ha ido evolucionando y hoy se coloca como uno de los ejes de política cultural distintivos del ejercicio gubernamental mexicano. México en su contexto cultural público no podría comprenderse sin la vocación establecida desde los inicios de su vida institucional hacia la protección y salvaguarda de sus bienes muebles e inmuebles que detentan la memoria histórica nacional. Inclusive, a partir de la óptica de este proyecto, desde ahora se postula que la protección del patrimonio cultural de México debiese tener una protección de rango constitucional dada la naturaleza única y hasta efímera que tienen los bienes muebles arqueológicos, artísticos e históricos. Se deben buscar mecanismos para garantizar un presupuesto digno y suficiente para abarcar la dimensión y el catálogo de los objetos que conforman el patrimonio cultural mexicano.

Antes de establecerse la terminología y las formas de organización laboral que hoy es habitual ver en el sector cultural, se debe mencionar que la función del Estado mexicano estaba concentrada en estimular, por una parte, la actividad artística entre la población, y por otra, la protección de los bienes muebles e inmuebles de valor histórico relevante. Como raíces históricas se puede remontar al siglo XIX para encontrar regulaciones de protección del patrimonio, sin embargo, se centrará en lo sucedido durante el siglo XX, ya que en esta materia los cambios más importantes se dieron en los primeros años de este periodo.

El primer antecedente de la LFMZAAH se encuentra en la *Ley sobre Conservación de Monumentos Artísticos, Históricos y de Bellezas Naturales* de 1914,

promulgada por el presidente Victoriano Huerta. El especialista Leopoldo Rodríguez Morales¹⁰² detalla sobre este suceso lo que sigue:

El 6 de abril de 1914, el presidente *usurpador* Victoriano Huerta (1913-1914) promulgó la Ley sobre Conservación de Monumentos Históricos y Artísticos y Bellezas Naturales. Fue la primera de importancia que incluyó a los llamados “monumentos históricos y artísticos”; además, contenía el concepto de conservación y restauración de monumentos. En los considerandos se declara que los edificios y objetos artísticos e históricos constituyen un patrimonio de la cultura universal; que en el territorio nacional existen muebles e inmuebles de gran importancia, los cuales, cuando se conservan sin alteraciones, representan verdaderas piezas justificativas de la evolución de los pueblos. Con esta ley se declaró la utilidad pública de la conservación, y la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, sería la encargada de llevarla a cabo, por medio de la Inspección Nacional de Monumentos Artísticos e Históricos, que fue creada como consecuencia de esta ley. Una novedad fue que en esta ley se incluyera la conservación de las bellezas naturales.

Asimismo, Rodríguez Morales¹⁰³ profundiza y rescata los orígenes de esta ley, mismos que se remontan al marco jurídico francés especializado de la época. El citado autor señala y afirma:

Por otro lado, los congresos internacionales de arquitectos representaron uno de los espacios de la esfera pública internacional que produjeron propuestas concretas para la conservación; en especial promovieron disposiciones jurídicas como la ley francesa de 1887, misma que fue un modelo para la ley mexicana de 1914. En esos congresos se llegó al acuerdo de tratar en lo posible de adaptar la ley francesa en las legislaciones de los países europeos; algunos de ellos ya disponían de leyes, otros no. Por la opinión de varios arquitectos ponentes, era la ley francesa la que ofrecía las normas más avanzadas, tanto en lo jurídico como en su aplicación. En los países que no tuvieran leyes, se les pedía que trataran de acomodar la ley francesa en sus legislaciones. Por ello, los arquitectos delegados de México la trajeron al país. Podemos decir que la ley de 1914 no era una simple copia, sino más bien fue la influencia internacional la que predominó. La ley de 1914, aunque es muy similar a la francesa, tiene su originalidad, ya que por primera vez los monumentos históricos y artísticos, incluidas las bellezas naturales —que en la francesa no aparecen— son objeto de interés nacional.

La piedra angular a partir de la cual se construyó el marco jurídico en materia de protección patrimonial se remonta a este primer “transplante” normativo. De manera sintética, esta primera ley consideró que era “*de utilidad pública nacional la*

¹⁰² Rodríguez Morales, Leopoldo, “Ley sobre Conservación de Monumentos Históricos y Artísticos y Bellezas Naturales, promulgada el 6 de abril de 1914”, *Boletín De Monumentos Históricos*, Ciudad de México, 2011, p. 206, <https://www.revistas.inah.gob.mx/index.php/boletinmonumentos/article/view/2157>.

¹⁰³ *Ídem*.

conservación de monumentos, edificios, templos y objetos artísticos e históricos”¹⁰⁴; le atribuyó al Secretaría de Instrucción Pública y de Bellas Artes esta labor; estableció una Inspección Nacional de Monumentos Artísticos e Históricos y postuló mecanismos para definir cuáles serían estos monumentos, así como el proceso de dictamen para protegerlos.

Esta primera ley patrimonial fue bastante avanzada para su época y ya se nota su influencia en sus posteriores iteraciones.

Para seguir con la revisión histórica de la LFZMAAH, la maestra Laura Sánchez Gaona aporta la siguiente narración¹⁰⁵:

A partir de tales normas constitucionales, en las últimas décadas se han configurado una serie de ordenamientos jurídicos que han ido definiendo la nueva política cultural del Estado mexicano y creando los mecanismos necesarios para su aplicación. Entre tales ordenamientos cabe citar la ley sobre Protección y Conservación de Monumentos y Bellezas Naturales de 1930; la Ley sobre Protección y Conservación de Monumentos Arqueológicos e Históricos, Poblaciones Típicas y Lugares de Belleza Natural de 1934, que derogó la Ley de 1930; la Ley Federal del Patrimonio Cultural de la Nación de 1970, que derogó la Ley de 1934; y la hoy vigente Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas Históricas de 1972, que a su vez derogó la Ley de 1970.

En este punto, sólo abonar que con la creación del Instituto Nacional de Antropología e Historia se marcó el punto de partida en materia del protección del patrimonio cultural. La ley de la materia de 1934 fortaleció las atribuciones del instituto recién creado y se continuaron las tareas estatales protección y conservación del patrimonio.

La ley vigente como ya se dijo data del año 1972 y tiene más de 40 años regulando la gestión, protección y conservación de los bienes muebles e inmuebles de carácter arqueológico, artístico e histórico. A continuación se precisarán los aspectos más relevantes que se vinculan a la temática central de este trabajo.

Esta ley se compone por 55 artículos distribuidos en 6 capítulos, y de manera resumida regula lo concerniente a la conservación de los monumentos arqueológicos

¹⁰⁴ Ibídem, p.208.

¹⁰⁵ Sánchez Laura, *Legislación del Patrimonio Cultural*, Cuadernos Electrónicos de Derechos Humanos, Cuaderno Electrónico no.8, Derechos Culturales, Alcalá de Henares, 2012, p.58.

artísticos e históricos, el control de su movimiento, su registro y la responsabilidad de los órdenes de gobierno en materia de restauración.

De acuerdo a su propio contenido, la LFMZAAH¹⁰⁶ dispone lo que sigue:

ARTICULO 2o.- Es de utilidad pública, la investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos y de las zonas de monumentos.

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

El Instituto Nacional de Antropología e Historia y el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, de acuerdo con lo que establezca el reglamento de esta Ley, organizarán o autorizarán asociaciones civiles, juntas vecinales, y uniones de campesinos como órganos auxiliares para impedir el saqueo arqueológico y preservar el patrimonio cultural de la Nación. Además se establecerán museos regionales.

La ley, para acceder correctamente a ella, distingue una primera clasificación de los bienes muebles e inmuebles culturales de la nación. Se definen por esta ley federal como monumentos, manteniendo el término de influencia francesa acuñado desde 1914. La misma ley brinda la definición de cada uno de estos monumentos.

La LFMZAAH¹⁰⁷ define como monumento arqueológico:

ARTICULO 28.- Son monumentos arqueológicos los bienes muebles e inmuebles, producto de culturas anteriores al establecimiento de la hispánica en el territorio nacional, así como los restos humanos, de la flora y de la fauna, relacionados con esas culturas.

Este marco normativo, también define a los monumentos artísticos de la manera que sigue¹⁰⁸: *“Artículo 33.- Son monumentos artísticos los bienes muebles e inmuebles que revistan valor estético relevante.”*

¹⁰⁶ Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, publicada el 6 de mayo de 1972, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/131_160218.pdf.

¹⁰⁷ *Ídem*.

¹⁰⁸ *Ídem*.

Como monumentos históricos, la LFMZAAH¹⁰⁹ establece:

ARTICULO 35.- Son monumentos históricos los bienes vinculados con la historia de la nación, a partir del establecimiento de la cultura hispánica en el país, en los términos de la declaratoria respectiva o por determinación de la Ley.

ARTICULO 36.- Por determinación de esta Ley son monumentos históricos:

I.- Los inmuebles construidos en los siglos XVI al XIX, destinados a templos y sus anexos; arzobispados, obispados y casas curales; seminarios, conventos o cualesquiera otros dedicados a la administración, divulgación, enseñanza o práctica de un culto religioso; así como a la educación y a la enseñanza, a fines asistenciales o benéficos; al servicio y ornato públicos y al uso de las autoridades civiles y militares. Los muebles que se encuentren o se hayan encontrado en dichos inmuebles y las obras civiles relevantes de carácter privado realizadas de los siglos XVI al XIX inclusive.

II.- Los documentos y expedientes que pertenezcan o hayan pertenecido a las oficinas y archivos de la Federación, de los Estados o de los Municipios y de las casas curiales.

III.- Los documentos originales manuscritos relacionados con la historia de México y los libros, folletos y otros impresos en México o en el extranjero, durante los siglos XVI al XIX que por su rareza e importancia para la historia mexicana, merezcan ser conservados en el país.

IV.- Las colecciones científicas y técnicas podrán elevarse a esta categoría, mediante la declaratoria correspondiente.

Con base en estos criterios, se delimita la vocación del INAH y del INBAL a partir de la temporalidad que abarcan los monumentos protegidos. El INAH es el órgano responsable de proteger los muebles arqueológicos e históricos, es decir, al INAH le competen los bienes muebles inmuebles que daten del siglo XIX hacia atrás. En cuanto al INBAL, su campo de protección abarca la obra de valor estético relevante realizada durante el siglo XX. Aquí se remarca un apunte particular, al señalar que buena parte de la obra del pintor José María Velasco cumple con una doble condición, al ser sus piezas monumentos tanto artísticos como históricos, derivado del año en que fueron realizadas.

La segunda clasificación relevante que hace esta ley es si los monumentos son bienes muebles e inmuebles. Además de su condición temporal dichos bienes se dictaminan y deben cumplir con ciertos requisitos para entrar dentro del marco de protección de la LFMZAAH.

¹⁰⁹ *Ídem.*

Por ejemplo, la obra de valor artístico relevante acota su universo de existencia a la 10 artistas mexicanos¹¹⁰:

De conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas son monumentos artísticos los bienes muebles e inmuebles que revistan valor estético relevante. Tal valor se determina atendiendo a su representatividad, inserción en determinada corriente estilística, grado de innovación, materiales y técnicas utilizados y otras análogas. La declaratoria de monumento puede comprender toda la obra de un artista o sólo parte de ella. Esta puede ser expedida por el Presidente de la República o, en su caso, el Secretario de Cultura.

Los artistas mexicanos cuya obra fue declarada monumento artístico son: José María Velasco, Diego Rivera, José Clemente Orozco, Gerardo Murillo "Dr. Atl", David Alfaro Siqueiros, Frida Kahlo, Saturnino Herrán, Remedios Varo, María Izquierdo y Octavio Paz.

Por lo que ve a los bienes inmuebles con declaratoria, el INBAL manifiesta¹¹¹: Se consideran Monumento Artístico aquellos inmuebles que por decreto expedido por el Presidente de la República o en su caso por el Secretario de Educación Pública, cuentan con una amplia representación en el contexto urbano, inserción en determinada corriente estilística, grado de innovación, así como materiales y técnicas utilizadas en su construcción.

En la actualidad existen 52 inmuebles declarados Monumento Artístico, los cuales puedes conocer en este apartado, además de consultar su declaratoria publicada en el Diario Oficial de la Federación, ingresando en los íconos que se encuentran en el espacio lateral de cada uno de ellos.

Tanto el INBAL como el INAH tienen en sus estructuras incorporados los respectivos Registros Públicos de obra con declaratoria de monumento, de conformidad con la legislación aplicable y con el fin de llevar un control estatal del movimientos de estas piezas. En el caso particular del INAH, el catálogo de bienes muebles e inmuebles es mucho más grande en comparación con el del INBAL y realiza una labor destacada al registrar y catalogar los objetos culturales que caen bajo la vigilancia de la LFMZAAH.

En la actualidad, ambas instituciones cumplen a cabalidad sus responsabilidades en materia de protección y conservación del patrimonio, sin embargo, México padece de un problema grave de tráfico de bienes culturales y se

¹¹⁰ *Declaratorias de Monumentos Artísticos de la Nación*, <https://inba.gob.mx/transparencia/obras>.

¹¹¹ *Bienes Inmuebles Patrimonio Artístico de la Nación*, <https://inba.gob.mx/transparencia/inmuebles>.

pone en riesgo el legado identitario nacional. Hoy se dedica una cantidad importante de recursos humanos y materiales para combatir este mal sistémico¹¹².

La LFMZAAH representa la columna vertebral de la protección del patrimonio cultural de México. Al ser la precursora de la actividad gubernamental en materia cultural, su contenido dio una identidad a la labor de gestión del patrimonio, y a la fecha, se mantiene como uno de los pilares del trabajo cultural del gobierno mexicano en diversas latitudes. El eje de política cultural que se desprende de sus páginas requiere de una mayor protección y se reitera la necesidad de legislarse para elevar a rango constitucional la protección del patrimonio cultural de México.

Por otra parte, también se estima necesario actualizar este cuerpo legal junto con su reglamento y adecuarlos, tomando como base lo dispuesto por las cartas del patrimonio y lo dictado por los especialistas en la materia. No basta hoy con tipificar ciertos delitos que afecten los bienes culturales para protegerlo, el espectro de acción del estado ha de extenderse con miras a verdaderamente lograr conservar sus bienes más preciados.

Respecto al estudio de esta norma, se reafirma su preponderancia en el marco jurídico de la Secretaría de Cultura federal y se anticipa su pronta modernización con el objeto de adecuarse a las tendencias más avanzadas en materia de salvaguarda del patrimonio cultural.

Para cerrar el presente análisis del marco jurídico cultural de México, se procede a una breve recapitulación.

El derecho constitucional a la cultura tiene la misión de garantizar a la ciudadanía el acceso a los bienes y a la manifestaciones culturales de los que dispone el Estado mexicano. Si bien su regulación es de reciente incorporación al marco constitucional, se pondera que en el futuro próximo habría de modificarse la redacción de este texto y ampliar su campo de protección. Se ha de debatir la manera en que se pudiera exigir este derecho ante los órganos jurisdiccionales. Se dio el primer avance

¹¹² *La Secretaría de Cultura y el INAH trabajan para combatir el tráfico ilícito de patrimonio cultural y recuperarlo*, <https://www.inah.gob.mx/boletines/8924-la-secretaria-de-cultura-y-el-inah-trabajan-para-combatir-el-trafico-ilicito-de-patrimonio-cultural-y-recuperarlo>

que era asentar un derecho específico en la materia pero debe transitarse hacia la delimitación de lo que tutelaré el mismo.

En relación a las dos grandes leyes que dan certeza jurídica a la actividad de la Secretaría de Cultura de México se puede expresar lo siguiente.

Las leyes que contemplan la operación de la Secretaría de Cultura y las características de los ejes de la política cultural se estructuraron a partir de lo que se ha realizado desde el gobierno y sus instituciones fundacionales durante más de cien años en México. La concepción de éstas tomó como fundamento las actividades sustantivas que ya ejecutaban y únicamente se formalizó jurídicamente su accionar. Sí, cada dispositivo tiene diferente finalidad, sin embargo, en la realidad no se han terminado por implementar los puntos que en teoría habrán de mejorar el desarrollo del fenómeno cultural público. En el plano estrictamente jurídico se ha cumplido pero en la implementación política de estas normas se ha rezagado el sector.

En cuanto a la protección del patrimonio cultural, se ha clarificado la vocación primigenia que ha tenido siempre México en este rubro. La semilla a través de la cual se cosechó el entramado institucional cultural del país se encuentra en su legislación del patrimonio cultural. Desde hace un siglo se comprendió el valor incalculable de los bienes muebles e inmuebles que llevan en sí la memoria colectiva nacional. Las tareas gubernamentales en la materia son loables pero hace falta mucho para dar protección a la totalidad del catálogo de bienes culturales. En el último par de años, el sector cultural ha sufrido recortes¹¹³ que ponen en riesgo la propia existencia de sus instituciones fundaciones. La protección del patrimonio cultural de México se estima debe elevarse a obligación de rango constitucional en virtud del riesgo y el impacto que representaría el perder para siempre estos objetos por causa de la negligencia de las autoridades.

La legislación cultural mexicana ha seguido procesos de adaptación acorde a la circunstancia propia del país. Su análisis muestra sus fortalezas y sus debilidades, con la esperanza de encontrar en un futuro próximo las vías de instrumentación de los anhelos que ya encontrado lugar en los cuerpos legales federales.

¹¹³ "Recorte al presupuesto del INAH pone en riesgo a 110 mil monumentos históricos en México", *Heraldo de México*, Ciudad de México, 2020, <https://heraldodemexico.com.mx/nacional/2020/12/18/recorte-al-presupuesto-del-inah-pone-en-riesgo-110-mil-monumentos-historicos-en-mexico-237046.html>

Aquí también se debe detener a considerar una vez más la hipótesis que dio origen a este trabajo, ya se puede responder la misma con los elementos hasta ahora expuestos.

Se ha planteado la insuficiencia del marco jurídico para garantizar el acceso universal a los bienes culturales del Estado y de sus parámetros para definir objetivamente la política cultural nacional.

Después de conocer los dispositivos jurídicos y la historia de las instituciones culturales fundacionales del sector cultural federal se concluye que el marco jurídico que ha existido y el mismo que se reformó en años recientes garantiza el acceso de la población a los bienes y servicios culturales del Estado mexicano. Sus leyes generales y reglamentos dan cumplimiento a sus necesidades a partir de lo contemplado en el ámbito constitucional.

En este orden de ideas, de igual manera se concluye que los ejes de política cultural se definieron de manera objetiva a partir de lo que inicialmente fue la delimitación de las atribuciones de sus instituciones fundacionales tales como el Departamento de Bellas Artes, el INAH y el INBAL. Esta definición jurídica de la misión que tuvieron estas primeras instituciones devino en lo que eventualmente se convirtieron en los ejes de la política cultural del gobierno mexicano. La protección del patrimonio nacional y la difusión de las bellas artes entre la población —y hacia afuera del territorio nacional—, a la fecha, se mantienen como objetivos que persigue la Secretaría de Cultura federal a través de sus diversos programas e instituciones sectorizadas.

En cierta medida, gracias a la vigencia y práctica que tuvieron parte de los dispositivos legales que aquí se han analizado es que se lograron sentar las bases para modernizar el sector cultural público tanto durante su transición hacia lo que fue el CONACULTA, así como lo que hoy rige la Secretaría de Cultura de México.

Ahora bien, aún y cuando se refuta la hipótesis que dio origen a esta investigación, la crítica y la reflexión en torno a la vigencia y aplicación de estas leyes y reglamentos también trae consigo otra revelación interesante.

En la teoría ya se ha precisado que el marco jurídico que rige a la Secretaría de Cultura de México ha transitado hacia una modernización, empero, también se ha

obtenido que en la práctica e instrumentación del mismo no se han cumplido con algunas metas. Por ejemplo, aún no se ha instrumentado un Sistema Nacional de Información Cultural como lo estipula la *Ley General de Derechos Culturales*, entre otros aspectos más que pudieran citarse.

Otra temática que se critica es, que sí, se garantiza el acceso a la cultura a la población pero hasta qué punto se puede valorar como satisffecha la misma o cuestionar también si los servicios y bienes que se prestan desde el Estado son dignos o aceptables.

También se critica que de forma extraña, desde la creación de la Secretaría de Cultura en 2015 a la fecha en que se concluye este trabajo en el año 2021, el sector cultural ha sufrido anualmente recortes¹¹⁴ a su presupuesto, poniendo en riesgo no sólo el funcionamiento institucional de los órganos que coordina la secretaría sino la propia garantía de acceso a la cultura. Con este obstáculo, más allá de la correcta planeación técnica del ejercicio de la política cultural, sin los recursos suficientes —en la práctica— no es posible aplicar los postulados del marco jurídico que rige al sector cultural federal.

Finalmente, en el próximo y último capítulo de este proyecto se profundizará en lo que ve a la planeación de la política cultural y los ejes que se han trabajado desde la fundación del CONACULTA hasta nuestros días. Enunciar y criticar cuáles han sido los ejes prioritarios del sector para las diferentes administraciones y los enfoques de los planes de cultura será el objetivo a seguir para cerrar este proyecto de investigación.

¹¹⁴ Véase, en orden cronológico, los recortes que ha sufrido el sector cultural desde 2015 hasta el 2021 en los siguientes enlaces:

2016: *Recorte presupuestal a cultura*, El Universal, Ciudad de México, 2016, <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/cultura/2015/09/8/habria-reduccion-de-presupuesto-para-cultura-en-2016>;

2017: *Reducen presupuesto en Cultura para 2017*, El Universal, 2017, <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/cultura/2016/11/11/reducen-presupuesto-en-cultura-para-2017>;

2018: *Sector cultural está inconforme por recortes del gobierno y la falta de un plan de trabajo*, Animal Político, Ciudad de México, 2018, <https://www.animalpolitico.com/2019/06/sector-cultural-inconforme-recortes-gobierno-amlo/>;

2019: *AMLO contra la cultura*, New York Times, Nueva York, 2019, <https://www.nytimes.com/es/2019/09/16/espanol/opinion/cultura-lopez-obrador.html>;

2020: *Cultura con 2 mil 800 millones de pesos menos en 2020*, Herald de México, Ciudad de México, 2020, <https://heraldodemexico.com.mx/cultura/2020/7/24/cultura-con-mil-800-millones-de-pesos-menos-en-2020-195043.html>;

2021: *Recetan recorte a Educación y Cultura en 2021*, Diario Reforma, Ciudad de México, 2021, <https://www.reforma.com/libre/acceso/accesofb.htm?urlredirect=/recetan-recorte-a-educacion-y-cultura-en-2021/ar2080766>.

CAPÍTULO IV

POLÍTICA CULTURAL NACIONAL DESDE 1988 HASTA 2019

Sumario: 4.1 La política cultural en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, 4.2 La política cultural en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, 4.3 La política cultural en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y el Programa Nacional de Cultura 2001-2006, 4.4 La política cultural en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y el Programa Nacional de Cultura 2007-2012, 4.5 La política cultural en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Programa Especial de Cultura y Arte 2014-2018, 4.6 La política cultural en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y Programa sectorial de cultura 2020-2024 y 4.7 Propuesta de ejes constitucionales de la política cultural mexicana

A lo largo de este trabajo se han revisado nociones y conceptos de lo que abarcan los principales dispositivos legales que conforman el marco jurídico de la Secretaría de Cultura de México. Ya se ha mencionado que la política cultural federal se ha ejercido desde los orígenes de la primera legislación de protección del patrimonio, a principios del siglo XX. La labor del Estado mexicano en lo que respecta a la política cultural se ha practicado y dirigido con base en la propia lectura de la realidad mexicana. Durante más de un siglo de vida institucional cultural, el gobierno mexicano conforme pasan sus administraciones intenta actualizar las directrices que habrán de seguirse en el sector cultural público.

Al retomar el marco temporal y espacial que rige esta investigación, la transformación institucional que se dio desde 1988 hasta 2015 significó la actualización y la adaptación de las instituciones culturales mexicanas a las tendencias que marcaban los organismos internacionales especializados en la materia, en este caso, a lo dispuesto en las conferencias y convenciones que paulatinamente se materializaron con la UNESCO con los países miembros de la ONU.

En el caso particular de México, se ha de remarcar que los tratados e instrumentos internacionales tienen el mismo nivel que las leyes federales y su contenido se puede invocar en los órganos jurisdiccionales. También, el contenido de estos han influido fuertemente en el fondo de los asuntos a regular por parte de las autoridades culturales.

La política cultural mexicana descansa en las leyes y reglamentos que regulan el sector pero también existen disposiciones de carácter internacional que fortalecen los

ejes a seguir desde el modelo de mecenazgo estatal que se ha consolidado en el panorama de México.

En este capítulo se estudiarán los ejes de la política cultural mexicana que se han considerado desde 1988 hasta la fecha en que se realiza este trabajo. Es decir, se revisarán los pasajes de los planes de desarrollo federales que consideran a la cultura, así como sus objetivos y metas durante los respectivos periodos presidenciales. Asimismo, se analizará parte del contenido de sus planes sectoriales para lograr la correcta comprensión de los ejes de política cultural, así como valorar y criticar su vigencia y actualidad.

4.1 La política cultural dentro de los planes de gobierno federales de México desde 1988 hasta 2019

El sector cultural público de México tiene relativamente poco de haber terminado de conformar su estructura institucional —sectorizada y con una secretaría de estado como cabeza— y de darle certeza jurídica a sus instituciones culturales a partir de la concepción de establecer una política cultural de estado. De allí que se estime importante conocer las directrices bajo las que ha trabajado el CONACULTA y la actual Secretaría de Cultura federal.

Con este preámbulo, puede clarificarse que la política cultural mexicana deriva de la conjunción de su vocación histórica que han tenido sus instituciones culturales, mismas que han respondido a necesidades propias del sector y de sus integrantes, y, por otro lado, por las nociones plasmadas en las convenciones que se convierten en vinculantes que derivan de la coordinación de la UNESCO y sus países miembro, manteniendo al fenómeno cultural como uno de los ejes del diálogo entre naciones y continentes.

La vocación histórica de la política cultural mexicana se ha dedicado a la protección de su patrimonio cultural, empero, conforme avanzaron las décadas —y conforme evolucionó el fenómeno cultural— hubo de adaptarse la función estatal a las necesidades de un sector que fue explorando nuevos campos y que fue diversificándose.

En la actualidad, se identifican ejes de política cultural tales como el estímulo a la creación artística, la promoción a la lectura, la investigación artística, por mencionar algunos, como fundamento de los programas que se ejecutan desde la Secretaría de Cultura.

El lector de este trabajo reconocerá inmediatamente que los ejes de política cultural han variado muy poco de sexenio a sexenio desde 1988 a la fecha¹¹⁵. Se ha de resaltar la consistencia de este enfoque pero debe cuestionarse si dicha continuidad ha dado resultados sustantivos a nivel social y hasta económico.

En materia de política cultural, la medición del éxito o fracaso de las políticas culturales ha corrido a cargo de instituciones tanto públicas como privadas y sus indicadores se mantienen una permanente evaluación con el objeto de perfeccionar la implementación de los programas, con miras a trascender la ecuación básica de presupuesto asignado y población beneficiada.

El INEGI ya tiene más de una década elaborando un estudio que toma como base el impacto económico de las actividades culturales a nivel nacional y su influencia en el PIB. La Cuenta Cultura que elabora el INEGI arroja año con año un diagnóstico puntual sobre la actividad cultural como fenómeno económico y productivo. No obstante este gran avance, el sector carece a la fecha de un sistema de información cultural que logre aportar datos más precisos sobre el destino que tiene el presupuesto estatal bajo la premisa de garantizar el acceso a la cultura.

Tan sólo el tema de la elaboración de indicadores y las mediciones de las políticas culturales es ya una vertiente con suficiente material para profundizar en el estudio acerca del impacto de las política culturales en México. La medición de los programas va muy ligado a la configuración de los mismos pero en el caso de este trabajo no se ahondará en la cuestión técnica que representa su definición y utilización. Se remitirá a las mediciones oficiales sólo con objeto enunciativo y descriptivo para no perturbar el enfoque de análisis de la presente investigación.

Por último, para cerrar esta introducción capitular, se retoma otro de los pilares de esta investigación que es el analizar y describir los ejes de la política cultural y

¹¹⁵ Se enunciarán los ejes de política cultural basado en los planes nacionales de desarrollo (1988-2019) y los planes sectoriales existentes a la fecha de la redacción de este trabajo (2006-2021).

actualizar la crítica en torno a los mismos. Para consolidar una crítica panorámica se ha acotado ya un paréntesis temporal y se contrastará la actualidad del sector con lo plasmado en los planes para efectos de identificar y comprender lo más posible la vocación del Estado en el rubro cultural.

Tras realizar lo anterior, se avizora asentar las conclusiones respectivas y contestar a las preguntas rectoras de este proyecto de manera clara y sin sesgos.

La reflexión sobre los ejes de la política cultural mexicana debe mantenerse de manera cíclica si se busca desde la administración mantener un conjunto de programas armonizados a las necesidades de gestores, creadores y público en general. Si bien existe como ya se ha dicho una vocación determinada por parte de la autoridad, el fenómeno cultural se mantiene dinámico y cambiante, de allí la importancia de conocer cuáles son las ideas torales que han regido durante las últimas tres décadas en esta rama de la administración pública.

4.1 La política cultural en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994

La administración federal 1988-1994 fue encabezada por el doctor Carlos Salinas de Gortari, quien venció en los comicios de 1988, representando al Partido Revolucionario Institucional. Esta elección fue convulsa y dejó a un país con cierta inestabilidad política en los albores de la entrada de la década de los noventa. La presidencia de Salinas de Gortari inició con un gran reto de recuperar la legitimidad perdida durante el proceso electoral y así comenzó por instrumentar las reformas y programas de su plan de gobierno.

En este contexto, la administración federal antes citada contempló el abrir y fortalecer el sector cultural para artistas e intelectuales al crear el 7 de diciembre del 1988 el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), *“como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública que ejercerá las atribuciones que en materia de promoción y difusión de la cultura y las artes corresponden a la citada Secretaría (de Educación)”*¹¹⁶.

¹¹⁶ Decreto por el cual se crea el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, publicado el 7 de diciembre de 1988, https://www.inah.gob.mx/Transparencia/Archivos/68_decre_conaculta.pdf

De acuerdo a este documento, el CONACULTA tuvo las siguientes atribuciones¹¹⁷:

Artículo 2o. El Consejo Nacional para la Cultura y las Artes tendrá las siguientes atribuciones:

I Promover y difundir la cultura y las artes;

II Ejercer, conforme a las disposiciones legales aplicables, las atribuciones que corresponden a la Secretaría de Educación Pública en materia de promoción y difusión de la cultura y las artes;

III Coordinar, conforme a las disposiciones legales aplicables, las acciones de las unidades administrativas e instituciones públicas que desempeñan funciones en las materias señaladas en la fracción anterior, inclusive a través de medios audiovisuales de comunicación;

IV Dar congruencia al funcionamiento y asegurar la coordinación de las entidades paraestatales que realicen funciones de promoción y difusión de la cultura y las artes, inclusive a través de medios audiovisuales de comunicación, agrupadas o que se agrupen en el subsector de cultura de la Secretaría de Educación Pública;

V Organizar la educación artística, bibliotecas públicas y museos, exposiciones artísticas, y otros eventos de interés cultural;

VI Establecer criterios culturales en la producción cinematográfica, de radio y televisión y en la industria editorial;

VII Fomentar las relaciones de orden cultural y artístico con los países extranjeros, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores y decidir, o en su caso opinar sobre el otorgamiento de becas para realizar investigaciones o estudios en estas materias,

VIII Planear, dirigir y coordinar las tareas relacionadas en las lenguas y culturas indígenas; fomentar la investigación en estas áreas y promover las tradiciones y el arte popular;

IX Diseñar y promover la política editorial del subsector de cultura y proponer directrices en relación con las Publicaciones y programas educativos y culturales para televisión; y

X Las demás que determine el Ejecutivo Federal y las que le confiera el Secretario de Educación Pública.

El presidente del CONACULTA era designado directamente por el titular del Ejecutivo federal y los organismos sectorizados dentro del mismo eran nombrados por el Secretario de Educación Pública. La desconcentración de atribuciones que se efectuó tenía como objetivo dotar de autonomía administrativa e intelectual al nuevo organismo, alejando a este nuevo consejo de determinaciones unilaterales venidas de alguno de órgano o ente de jerarquía superior.

En la teoría, se buscó darle apertura a un sector en el que intervenían diversos actores, mismos que a su vez representaban diferentes ideologías y escuelas de pensamiento. La configuración de la política cultural nacional partiría del diálogo entre autoridades, comunidad artística y gestores. De allí que la creación del CONACULTA

¹¹⁷ Ídem.

representara a principios de los años 90 un hito en la vida cultural y política del país, así como un puente de diálogo entre el gobierno federal y la clase intelectual. Los titulares del CONACULTA durante este periodo fueron los abogados Víctor Flores Olea y Rafael Tovar y de Teresa.

En cuanto a los rubros sobre los que contemplaba actuar, en el decreto de creación de este órgano se plasmaron los medios audiovisuales, la promoción y la difusión cultural, la educación artística, la industria editorial, la industria cinematográfica, la diplomacia cultural, culturas originarias y la producción editorial estatal. La mayoría de estos campos ya tenían direcciones e instituciones que se encargaban de ejecutar dichas acciones en sus respectivos ámbitos de competencia.

Un comentario importante que puede añadirse en esta sección es que con la escisión de las actividades culturales del sector educativo se abrió la posibilidad de medir por separado el impacto de las políticas culturales que hasta ese momento perseguían un fin formativo.

Al día de hoy, se debate acerca de cómo debe llevarse la relación entre la Secretaría de Cultura y la de Educación Pública, ya que el desarrollo cultural no es materia exclusiva de gestores y creadores, la participación de la población general y de la inclusión de educación artística en los diferentes niveles educativos es primordial para un desarrollo pleno de los individuos.

Posterior a la creación del CONACULTA, en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se profundizó en un aspecto más técnico la identidad y el enfoque que tendría la política cultural, asimilada ésta ya en un esquema sistematizado y en concordancia con la línea de gobierno de la administración federal en turno.

En el apartado 6.2.7 del Plan Nacional de Desarrollo en comento, se destacan los siguientes pasajes que definen los ejes de la política cultural nacional; sobre el concepto de la política cultural nacional, se asentó en este documento lo siguiente¹¹⁸:

La política cultural implica para la sociedad y el Estado un desafío de modernidad. Se trata de colmar los rezagos acumulados y de satisfacer nuevas y crecientes necesidades en el campo de la cultura. El reto también tiene que ver con la necesidad de afirmar la identidad, de la Nación, sin perjuicio de incrementar los intercambios con

¹¹⁸ *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, publicado el 31 de mayo de 1989, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_1989-1994_31may89.pdf.

otros países, de los que también se nutre la creatividad de los mexicanos.

La visión del estado mexicano de la época tuvo a bien reconocer los rezagos del sector y de valorar la relevancia de la reafirmación de la identidad cultural nacional a partir de lo que proporcionara el gobierno por medio de sus instituciones.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, en el citado apartado, se hace mención de los siguientes objetivos¹¹⁹:

La política cultural del Gobierno de la República persigue, como primer objetivo, la protección y difusión de nuestro patrimonio arqueológico, histórico y artístico.

[...]

El segundo objetivo se refiere al estímulo de la creatividad artística.

[...]

El tercer objetivo alude a la difusión del arte y la cultura. Para alcanzarlo, se prevé la consolidación y el desarrollo de la red nacional de bibliotecas públicas y la promoción de nuevas ediciones, que atiendan de manera particular a los niños y a los jóvenes, así como una más amplia distribución, a lo largo de todo el país, de las publicaciones nacionales y extranjeras.

Con la institucionalización del fenómeno cultural público a través de la fundación del CONACULTA se logró concretar e identificar con claridad los ejes que debía tener la función gubernamental en la materia. Se colocaron al centro de las prioridades las actividades torales que venían realizando el INBAL y el INAH y se prepararon programas que tuvieron por objeto descentralizar y fortalecer el desarrollo cultural a nivel cultural y municipal.

Durante esta primera etapa de CONACULTA se crearon programas como el PACMYC¹²⁰ (*Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias*) y el PECDA¹²¹ (*Programa de Estímulo a la Creación y Desarrollo Artístico*), mediante los que se establecieron los primeros esquemas de fondos de coinversión entre las entidades federativas y el gobierno federal. En aquel entonces, las entidades federativas gozaban aún de una liquidez y flujo presupuestario que les permitía financiar de manera conjunta proyectos culturales, de igual forma, estos programas

¹¹⁹ *Ídem*

¹²⁰ PACMYC (*Programa de apoyo a las culturas municipales y Comunitarias*, véase <https://www.culturaspopulareseindigenas.gob.mx/index.php/programas/pacmyc>).

¹²¹ PECDA (*Programa de Estímulo a la Creación Artística*), véase en <https://vinculacion.cultura.gob.mx/estados-y-municipios/PECDA/>.

concurrentes eran supervisados por los especialistas del orden federal. Este primer esfuerzo abrió la coordinación para armonizar los programas culturales gubernamentales.

También, de esta época data la creación del FONCA¹²² (*Fondo Nacional para la Cultura y las Artes*), institución se ha mantenido como la más importante del ramo en materia de estímulo a las actividades creativas. El FONCA, expresado de manera muy sintética, coordina la emisión de convocatorias para obtener becas y financiamiento para la ejecución de proyectos culturales.

Otro punto a recuperar en esta primera etapa, es, que derivado del cisma político que se vivió durante la elección del 1988, la institucionalización del fenómeno cultural se interpretó como una vía de diálogo nueva entre la comunidad intelectual y artística y el Estado. Si bien el modelo de mecenazgo cultural estatal se replicaría como en otros países europeos, en México se buscó ordenar y encauzar las aportaciones de los artistas siempre sin perturbar sus procesos creativos o bien dictar desde el gobierno alguna línea de trabajo en específico.

Asimismo, ya desde esta etapa de consolidación del sistema cultural público mexicano, las actividades culturales realizadas por el Estado, en su mayoría, serán sostenidas por el marco legal nacional; por ejemplo, al día de hoy, la protección y conservación del patrimonio se mantiene como una atribución exclusiva de la federación y esto conlleva una serie de vicisitudes administrativas que en ocasiones complica la relación entre órdenes de gobierno para lograr la intervención de algún bien cultural. O también, programas como los mencionados previamente se operan con fundamento en reglamentos de carácter federal.

Estos primeros objetivos para desarrollar la política cultural fueron la base ideológica de los programas que al día de hoy operan en gran parte de la territorialidad mexicana y que lograron abrir de cierta manera la escena artística en las entidades con una dirección y una visión.

A casi 30 años de la aparición de estos programas —y varios más que se ejecutan como actividades torales de la Secretaría de Cultura federal— se ha de reflexionar que la realidad de las entidades cambió notablemente. Durante la década

¹²² ¿Qué es el FONCA?, véase <https://fonca.cultura.gob.mx/que-es-el-fonca/>.

más reciente y derivado los problemas de endeudamiento que sufrieron las mismas, se ha reconsiderado la vigencia de estos programas, ya que son ya pocos estados los que pueden financiar de manera propia los programas concurrentes. Aquí se detecta la necesidad de actualizar estos esquemas de coinversión, de tal suerte que se adapten a la realidad aciaga que se vive en términos financieros en las administraciones pública estatales.

Para concluir este primer análisis, se retomaría que estos tres ejes en sí mismos son de cierta manera inamovibles al momento de concebir una planeación cultural, la protección del patrimonio y el estímulo de la creación artística son pilares del sistema cultural mexicano. Desde sus inicios cada programa concibió reglas de operación técnicas que buscaron transparentar y llegar a los mejores criterios al momento de decidir cuáles proyectos se respaldarían.

Finalmente, sobre este primer modelo histórico de planeación y gestión cultural que surgió durante la administración 1988-1994, se puede afirmar que se colocaron las bases para lo que posteriormente evolucionaría como el sistema cultural público de México, mismo que tuvo como institución rectora al CONACULTA y después a la Secretaría de Cultura de México.

4.2 La política cultural en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

Para el sexenio que encabezó el economista Ernesto Zedillo Ponce de León, se dio continuidad a la política cultural establecida en el anterior gobierno. Se ratificó al licenciado Rafael Tovar y de Teresa como el titular del CONACULTA y entre los logros que más se destacan está la consolidación de los programas descentralizadores, así como la creación del Centro Nacional de las Artes.

Durante este sexenio se vivió la ya conocida crisis que derivó en el “Error de Diciembre” y en el plano político se materializó la transición democrática para los procesos electorales de 1997 y del 2000, en los poderes legislativo y ejecutivo federales, respectivamente. Los fenómenos políticos acaecidos durante este sexenio influyeron para continuar con una política cultural que propiciara el diálogo entre el Estado mexicano y la comunidad artística.

En el Plan Nacional de Desarrollo de este periodo presidencial no se dieron grandes cambios respecto del periodo anterior inmediato, sin embargo, se trasladan por primera vez a un documento de esta naturaleza la mayoría las atribuciones o tareas sustantivas de los órganos sectorizados al CONACULTA.

Entre las propuestas que se enuncian en este Plan de Desarrollo se destacan las que siguen¹²³:

A partir de la actualización del marco jurídico de las instituciones culturales, se fortalecerá la vinculación del área cultural con el sistema educativo nacional; se fomentará la producción y distribución eficiente de bienes culturales en el territorio nacional y se ampliará la participación social en el financiamiento, la planeación y ejecución de proyectos de preservación, promoción y difusión de la cultura.

Preservar el patrimonio cultural requiere de la participación organizada de toda la sociedad. El Gobierno creará y alentará los espacios y modalidades de colaboración de individuos y grupos en el cuidado, el estudio y la difusión de nuestro legado cultural. En estas tareas deberá generarse la más amplia participación federal, estatal y municipal. El Gobierno Federal incrementará acciones para difundir el patrimonio cultural en el país y en el ámbito internacional, con el propósito de hacer más vigorosa la presencia de México en el exterior.

Se estimularán las diversas expresiones del arte y la cultura, mediante la consolidación de los mecanismos existentes, como el Sistema Nacional de Creadores de Arte, y se alentará la participación de la comunidad artística en la asignación de los recursos. Se fomentará la concurrencia del sector privado, al tiempo que se impulsará la profesionalización de la actividad artística y la multiplicación de fuentes de trabajo.

Al reconocer el gran legado que representan las manifestaciones de las culturas y tradiciones populares, el Gobierno apoyará las iniciativas para la conservación y desarrollo de esta riqueza, de particular importancia para el país.

Se reforzarán lo mismo la enseñanza artística que los contenidos culturales como parte de los planes de estudio en los diversos niveles de educación, y se impulsará el desarrollo de las escuelas de arte, procurando una provechosa integración entre las diversas disciplinas.

Se promoverá el pleno aprovechamiento de la infraestructura existente para el disfrute de los bienes culturales y para la promoción artística.

Se dará un decidido impulso a la lectura, mediante un programa de apoyo al libro de la más amplia cobertura, que incluirá la consolidación de la red bibliotecaria y la elevación de la calidad de sus servicios, así como el apoyo a la industria editorial privada y el necesario mejoramiento de los sistemas de distribución en todo el territorio nacional.

¹²³ *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Cultura, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4874791&fecha=31/05/1995

Con el objeto de dar un mejor uso a los recursos destinados al fomento cultural, el Gobierno Federal dará su apoyo a las iniciativas estatales, municipales y regionales, con el fin de propiciar una efectiva descentralización de bienes y servicios culturales.

Se remarca la relevancia en este sexenio de considerar el crecimiento de la estructura del CONACULTA, así como mantener un orden al momento de definir la misión del sector. Aunque se carece en este documento de una estructura más técnica, se destaca la ampliación de las actividades sustantivas de la dependencia.

En la práctica, se puede citar el caso de la creación del Centro Nacional de las Artes que en este periodo extendió la cobertura de las actividades culturales hacia un ámbito de profesionalización académico y de desarrollo de alto nivel. Este centro se convertiría durante las siguientes décadas en el eje de la red nacional de Centros de las Artes.

Asimismo, la consolidación de Sistema Nacional de Creadores del Arte se da durante este sexenio. Gracias a este sistema se agrupó a artistas de reconocida trayectoria con miras a estimular su producción artística y darla a conocer en los espacios públicos.

De una administración a otra se se diversificó el abanico de acciones que el CONACULTA coordinaría y esto se reflejó en el florecimiento de instituciones culturales en los 3 órdenes de gobierno que conseguirían desde sus campos de especialización coadyuvar a la ejecución de la política cultural nacional.

En este plan de gobierno ya se establece como una actividad sustantiva el fomento y promoción de la lectura, mismo que hasta ese entonces no se había procurado, marcando una diferenciación de las acciones de alfabetización que se establecen desde la Secretaría de Educación Pública.

Al momento de redactar estas líneas, de acuerdo a datos del INEGI, los mexicanos leen tan sólo 3.7 libros al año¹²⁴. No es menor este dato, ya que desde hace más de 20 años en los planes de gobierno se plasma la intención de fortalecer el hábito lector de la población y sin embargo no se refleja en los estudios demoscópicos oficiales ni tampoco en las estadísticas que publica anualmente la Cámara Nacional de la Industria Editorial Mexicana.

¹²⁴ "Pandemia incrementó la lectura en México: 2020, una año de éxito", *El Universal*, Ciudad de México, 2021, <https://www.eluniversal.com.mx/cultura/pandemia-incremento-la-lectura-en-mexico-2020-un-ano-de-exito>

Se debe hacer alusión en este periodo de la incorporación de la promoción de las culturas populares y comunitarias al *Plan Nacional de Desarrollo*. Como ya se ha hecho mención en otra sección de este trabajo, la Secretaría de Cultura de México tiene bajo su responsabilidad el atender las dos vertientes de manifestaciones culturales que se dan en su territorio. Por un lado, el desarrollo de las bellas artes en su concepción clásica, y por otro, el desarrollo y estímulo de las artes desde su origen popular, tradicional y comunitario. La composición multicultural de México se ve institucionalizada en esta rama y también ya se ha asentado como una muy importante para coadyuvar en la preservación de la cultura de los grupos y etnias que habitan en el país.

Por último, se estima como un periodo estable y de crecimiento para el CONACULTA la década de los años noventa. La consolidación del sistema cultural institucionalizado de México se logró en gran medida gracias a la continuidad que tuvo la gestión de Rafael Tovar y de Teresa y esto se reflejó en el aumento de instituciones culturales, así como de programas especializados del ramo. Las primeras dos administraciones federales que fortalecieron al CONACULTA sentaron fuertes cimientos para lo que posteriormente se establecería como uno de los sistemas culturales más reconocidos en el continente.

4.3 La política cultural en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y el Programa Nacional de Cultura 2001-2006: la Cultura en tus manos

Tras la victoria del Partido Acción Nacional en las elecciones del año 2000 se vivió un ambiente de ánimo y furor al atestiguar un cambio de rumbo en materia de políticas públicas y forma de gobernar México. El gobierno que encabezó Vicente Fox Quesada modernizó de manera paulatina el entramado administrativo que sostenía a la Administración Pública Federal.

Con esta tecnificación de la administración pública, se impulsó la creación de planes “sectoriales” que desglosasen a mayor profundidad las tareas que cada secretaría de Estado tendría a su cargo. El CONACULTA continuaría como un órgano desconcentrado sectorizado al ramo educativo y durante el sexenio 2001-2006 se dotó al sector cultural con el *Plan Nacional de Cultura 2001-2006: la Cultura en tus manos*.

Lo anterior representó un gran avance ya que las herramientas de planeación gubernamental de la época proporcionaron diagnósticos y lecturas sobre el estado que guardaba el sector, de tal manera que con base en una metodología científica se definieron los programas y las acciones a seguirse para orientar de manera más eficiente los recursos humanos, financieros e intelectuales que se asignarían para desempeñar la función pública en el apartado cultural.

Tanto en el Plan Nacional de Desarrollo, así como en su respectivo plan sectorial se enunciaron los principios y ejes que habrían de regir para desarrollar las actividades culturales que se impulsaran desde el gobierno.

En contraste con las dos administraciones anteriores, la concepción de estos dos planes —el de Desarrollo y el su plan sectorial en materia cultural— para el sector representó un avance técnico de gran calado. A través de los ejercicios de diagnóstico y planeación se cambió la dinámica de trabajo que hasta entonces imperaba en las oficinas gubernamentales federales.

Por primera vez se definió una hoja de ruta y una vocación esquematizada de lo que las instituciones culturales habrían de perseguir.

La titular del CONACULTA durante la administración de Vicente Fox Quesada fue la traductora e intérprete Sari Bermúdez Ochoa.

Se comienza por exponer en esta sección lo que contemplaba el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*¹²⁵:

Objetivo rector 4: fortalecer la cohesión y el capital sociales

El fortalecimiento de la cohesión y el capital sociales se basa en el desarrollo de formas de solidaridad que refuercen los vínculos de identidad, den un sentido de pertenencia a partir de valores, orientaciones comunes y relaciones de confianza. Esto debe incluir la integración de individuos a sus comunidades, con base en formas de organización que fortalezcan la cultura nacional.

[...]

Estrategia

e]. Impulsar la vocación social de la cultura abriendo cauces a la participación organizada y diversa de la sociedad; promover la vinculación entre los sectores de educación y cultura, fortalecer y ampliar la infraestructura y la oferta cultural en todo el país.

La vocación social de la cultura implica un compromiso con las exigencias de una sociedad democrática; es decir, la igualdad de oportunidades en el acceso a los bienes y servicios culturales, la inclusión social y el carácter abierto de las instituciones

¹²⁵ *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=766335&fecha=30/05/2001.

sociales, el respeto a las minorías y el reconocimiento de la diversidad cultural. Se fomentará la lectura en todos los grupos de la población como actividad fundamental del desarrollo cultural y educativo en todas sus vertientes.

Desarrollar una infraestructura y oferta culturales de acuerdo con las nuevas necesidades de la población, estrechar los lazos que existen entre educación y cultura, fomentar el turismo y la cultura, fortalecer el sistema federal mediante la asignación de recursos o marcos normativos transparentes, estableciendo además, una comunicación con los estados y municipios y la sociedad organizada, de forma horizontal, directa y continua.

De acuerdo al diagnóstico de la administración 2000-2006 se optó por darle una vocación social a la misión cultural institucionalizada. Lo anterior, de acuerdo a una intención de fortalecer la cultura democrática nacional y la de abrir la sociedad a partir de su relación con bienes y servicios culturales ofertados por el estado.

Esta vocación o enfoque que se da por primera vez a las responsabilidades culturales del Estado le cambió el sentido y la finalidad a los programas y a las acciones que se lanzaron para intentar marcar ese cambio democrático que dicha administración comprometió.

El *Programa Nacional de Cultura 2001-2006: la Cultura en tus manos*¹²⁶ estableció diez ejes de acción: la investigación y conservación del patrimonio cultural, las culturas populares e indígenas, el patrimonio, el desarrollo y el turismo, el fomento a la creación artística; la educación y la investigación en los ámbitos artístico y cultural, la difusión cultural, la política de fomento a la lectura y el libro, los medios audiovisuales, el establecimiento de los lazos culturales y la participación ciudadana; y, la cooperación internacional.

A lo largo de la extensión de este documento se puede leer y conocer las acciones específicas y funciones que cada unidad administrativa adscrita a este sector habría de ejecutar.

En este periodo no se pierde una secuencia o se sacrifican objetivos perseguidos en administraciones anteriores, por el contrario, se profundiza y se vuelve más técnica la concepción de las políticas públicas y esto lleva consigo un reordenamiento de la planeación cultural.

A propósito de los ejes establecidos, estos ya no se moverán. Como se sigue de anteriores ejercicios gubernamentales, se mantienen las funciones torales del INAH y el

¹²⁶ *Programa Nacional de Cultura 2001-2006*, México, CONACULTA, 2001, p.15.

INBAL y se refuerzan los programas existentes hasta este momento. Ya se nota la vocación estatal por privilegiar el acceso a los bienes culturales y la difusión de las artes en sus diferentes vertientes; tampoco se abandona la protección del patrimonio cultural.

Se enfatiza esto, ya que desde el año 2000 se definieron los ejes que habría de seguir la política cultural nacional durante las siguientes décadas.

Más allá de su notable modernización respecto de su planeación y gestión, la política cultural hasta este periodo continuará adoleciendo de una legislación que soporte su campo de acción y se mantendrá aún subordinada al sector educativo por lo menos durante una administración federal más.

4.4 La política cultural en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y el Programa Nacional de Cultura 2007-2012

La administración federal 2006-2012 fue encabezada por el licenciado Felipe Calderón Hinojosa y dio continuidad al enfoque gubernamental que se instaló con la administración federal inmediata anterior. Ambos gobiernos fueron emanados del Partido Acción Nacional y esto implicó seguir la línea de profesionalizar y tecnificar la administración pública federal.

En el plano nacional, la coyuntura política era álgida derivado de las cerradas elecciones presidenciales que se vivieron durante 2006 y la legitimidad del gobierno se cuestionó durante prácticamente todo lo que duró el gobierno calderonista.

En el sector cultural, el CONACULTA mantuvo sus funciones durante este periodo y reforzó algunos de sus programas. Los titulares que tuvo esta dependencia durante la administración de Felipe Calderón fueron la comunicóloga Consuelo Sáizar Guerrero y el abogado Sergio Vela.

Se destaca durante este periodo la promulgación de la *Ley de Fomento para la Lectura y el Libro*, misma que sigue vigente y que da sustento a algunas áreas directivas que coordina la Secretaría de Cultura federal.

El *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*¹²⁷ señaló los siguientes objetivos en materia cultural:

Objetivo 21

Lograr que todos los mexicanos tengan acceso a la participación y disfrute de las manifestaciones artísticas y del patrimonio cultural, histórico y artístico del país como parte de su pleno desarrollo como seres humanos.

[...]

Estrategia 21.1 Impulsar la apreciación, reconocimiento y disfrute del arte y las manifestaciones culturales por parte de la población.

Estrategia 21.2 Apoyar a los centros comunitarios fortaleciendo su capacidad educativa y de difusión de las artes y la cultura, para que la educación artística y los bienes y servicios culturales alcancen a un mayor número de mexicanos.

[...]

Objetivo 22

Impulsar la creación de múltiples opciones para la recreación y el entretenimiento para toda la sociedad mexicana.

Estrategia 22.1 Promover la apertura y operación de espacios de entretenimiento sano, en los que distintos grupos sociales y de edad encuentren actividades atractivas para su entretenimiento y recreación de acuerdo con gustos compartidos, para el uso de su tiempo libre.

A diferencia del sexenio anterior, no se vincula en este periodo al fenómeno cultural público con la necesidad de influir en las condiciones sociales de las personas. La misión del gobierno se mantiene en garantizar el acceso a la cultura y en dar preservar los programas que se ejecutaron desde de pasadas administraciones.

El fenómeno cultural público se mantiene sectorizado a la rama educativa y también en éste se enlaza a metas vinculadas a la cultura física y el deporte. Se ha de recordar que aún en este sexenio el CONACULTA y la CONADE (Comisión Nacional del Deporte) permanecen como los dos grandes órganos desconcentrados de la Secretaría de Educación Pública, de allí que se defina en esta gestión presidencial el enlazar y trabajar algunas estrategias conjuntas entre sendas dependencias.

De manera sintética, en este documento se puede identificar la promoción cultural, la educación artística, el apoyo a la infraestructura cultural y la protección del patrimonio como prioridades a atender. Llama la atención también que en este periodo se identifique en lo particular el *“crear opciones para la recreación y el entretenimiento para toda la sociedad mexicana”*¹²⁸.

¹²⁷ *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, pp. 225-228, <http://www.paot.org.mx/centro/programas/federal/07/pnd07-12.pdf>.

¹²⁸ *Ídem*.

Como ya se dijo, se pasó de dar un cauce social a la política cultural a colocarla como una opción de esparcimiento para la población. Si bien no es objeto de este trabajo juzgar moral o éticamente la naturaleza de dichos enfoques, sí podría debatirse el fin último que debería tener política cultural. De allí que se invite al análisis de las adaptaciones que se hace de ésta de acuerdo a la administración federal en comento.

En el *Programa Nacional de Cultura 2007-2012*¹²⁹, se presentaron los siguientes ocho ejes de política cultural: De acuerdo con el programa, son ocho los ejes rectores de la política cultural mexicana: patrimonio y diversidad cultural, infraestructura cultural, promoción cultural nacional e internacional, estímulos públicos a la creación y mecenazgo, formación e investigación antropológica, histórica, cultural y artística, esparcimiento cultural y fomento de la lectura, cultura y turismo y las industrias culturales.

Los ejes ya no cambiarán mucho de un periodo presidencial al otro ni tampoco habrá muchas variantes respecto de las administraciones federales que le sucederán. Al igual que su programa antecesor, se realiza un diagnóstico del sector para cada uno de estos ejes y de manera técnica se establecen las áreas a atender de acuerdo a la valoración que se hace de cada rubro. Este programa es aún más específico y desarrollado y el lector podrá encontrar datos y cifras relacionados al estado que guarda el sector cultural.

Esto representa otra consolidación importante, ya que se asientan las bases para sistematizar y procesar información y datos cuantitativos del sector. Ya sea saber cuántos libros leen los mexicanos a diario o saber con cuántos foros artísticos se cuenta en el país, la profesionalización de la planeación y gestión cultural para este momento abona a la mejor dispersión de los recursos y a obtener una visión más amplia de la ya tan compleja realidad que se presenta al administrar las instituciones culturales públicas

Con base en este seguimiento al sector cultural desde la rama técnica, se comienzan a elaborar indicadores y métodos de evaluación para conseguir las primeras mediciones respecto del grado de eficiencia y resultados en la ejecución de los

¹²⁹ *Programa Nacional de Cultura 2007-2012*, p.11, https://www.cultura.gob.mx/recursos/acerca_de/pnc2007_20121.pdf.

programas culturales. En una segunda etapa, si se pudiera decir así, el gobierno pasa de la institucionalización de necesidades a la etapa de autoevaluación y análisis de sus resultados. Estas herramientas hoy son imprescindibles al momento de diseñar una política pública cultural. Ha de enfatizarse que en su momento significó un gran avance el lograr evaluar programas y actividades del sector cultural público.

Aún falta mucho para pensar en establecer un sistema nacional de información cultural moderno y actualizado, empero, los primeros pasos firmes se dieron durante las administraciones emanadas del Partido Acción Nacional, gracias a la instauración de estos planes de desarrollo y planes sectoriales, así como a su metodología para sistematizar el desarrollo cultural promovido desde el gobierno.

Al cierre de esta administración ya se observa un CONACULTA consolidado y moderno, cuestión que a la postre permitirá a la siguiente gestión presidencial valorar si su carácter de órgano desconcentrado debe de mantenerse o si habrá de modificarse de acuerdo a la lectura de la realidad que se haga del fenómeno cultural público.

4.5 La política cultural en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Programa Especial de Cultura y Arte 2014-2018

El proceso electoral del año 2012 tuvo como vencedor al licenciado Enrique Peña Nieto y esto significó el regreso del Partido Revolucionario Institucional a la administración pública federal después de doce años. Su avasalladora victoria trajo consigo una serie de reformas y cambios estructurales que afectaron tanto positiva como negativamente diversas latitudes del país.

A diferencia de las transiciones anteriores, derivado de su contundente triunfo, los primeros dos años de gobierno de Enrique Peña Nieto transcurrieron en calma y se logró implementar la mayor parte de su agenda política a nivel legislativo. Sus reformas estructurales instrumentadas, a través del Pacto por México, significaron una serie de cambios institucionales no vistos hasta ese momento. En el caso del sector cultural federal no fue diverso el caso.

Ya iniciada la segunda década del siglo XXI, se debatía entre los círculos culturales, académicos y artísticos la posibilidad de elevar a agenda pública la actividad que realizaba el CONACULTA. Al decir “elevar”, se hacía referencia a cambiar el estado

de órgano desconcentrado del CONACULTA al de secretaría de estado en función de su ya gran estructura burocrática y de la influencia de sus acciones y programas en la sociedad en general.

Al inicio de este gobierno ya se había discutido la posibilidad de desligar la política cultural de la política educativa. Aún y cuando evidentemente resulta imposible separarlas y aislarlas una de la otra, sí era necesario delimitar las funciones que hasta aquel entonces habría de tener la Secretaría de Educación Pública en materia de cultura.

El regreso del PRI a la Presidencia de la República resultó en la vuelta a la vida pública de algunos actores vinculados a este instituto político. En el sector cultural, el presidente Enrique Peña Nieto decidió designar una vez más a Rafael Tovar y de Teresa como presidente del CONACULTA. En esta ocasión, una de las encomiendas presidenciales para el nuevo titular sería el trabajar la creación de la Secretaría de Cultura, misma que tardaría casi 3 años en concretarse.

Durante la administración 2012-2018, el CONACULTA y la Secretaría de Cultura de México tuvo como titulares a Rafael Tovar y de Teresa y a María Cristina García Cepeda. Ellos tuvieron bajo su responsabilidad la transición administrativa de órgano desconcentrado a secretaría de estado. Esto fue resultado de una ardua labor que prácticamente duró los seis años de esta gestión y que a la postre consiguió dotar a la dependencia del marco jurídico elemental para funcionar, así como de los ajustes a nivel de la administración pública federal con el fin de dejar perfectamente delimitadas sus funciones y distinguirlas de las educativas.

Aquí debe valorarse el gran cambio que significa el establecer desde el gobierno federal al fenómeno cultural como prioridad, como agenda pública. A raíz de esta reforma, las agendas estatales y municipales debieron incorporar a sus plataformas las propuestas de gobierno en materia de cultura. Desafortunadamente, a seis años de la creación de la Secretaría de Cultura de México, aún existen gobiernos locales y municipales que no han concluido su proceso de transición hacia la institucionalización del fenómeno cultural público.

Para el gobierno de Enrique Peña Nieto se definieron en su *Plan Nacional de Desarrollo* los siguientes objetivos y estrategias en el rubro cultural¹³⁰:

Objetivo 3.3. Ampliar el acceso a la cultura como un medio para la formación integral de los ciudadanos.

Estrategia 3.3.1. Situar a la cultura entre los servicios básicos brindados a la población como forma de favorecer la cohesión social.

Estrategia 3.3.2. Asegurar las condiciones para que la infraestructura cultural permita disponer de espacios adecuados para la difusión de la cultura en todo el país.

Estrategia 3.3.3. Proteger y preservar el patrimonio cultural nacional.

Estrategia 3.3.4. Fomentar el desarrollo cultural del país a través del apoyo a industrias culturales y vinculando la inversión en cultura con otras actividades productivas.

Estrategia 3.3.5. Posibilitar el acceso universal a la cultura mediante el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, y del establecimiento de una Agenda Digital de Cultura en el marco de la Estrategia Digital Nacional.

En esta gestión presidencial, se mantiene en comparación con sus antecesoras, una continuidad en los ejes de política cultural ya establecidos. La novedad en esta administración es la inclusión del uso de tecnologías de la información y la comunicación y el establecimiento de la Agenda Digital Cultural.

Probablemente, hoy sea ya cotidiano el uso de estas plataformas, más aún, bajo el contexto de la pandemia que se vive desde marzo del año 2020, sin embargo, hace casi diez años resultó novedoso el hecho de digitalizar diversos recursos bienes culturales con los que se contaban en este ramo. Por citar sólo algunos ejemplos de esto, se digitalizaron un gran número de documentos históricos —y que se pusieron a disposición de la población en general— y se comenzó a transmitir vía redes sociales eventos culturales masivos. La incorporación del uso de las tecnologías de la información fue prioritario para esta gestión.

En relación a los ejes que se marcan desde el *Plan Nacional de Desarrollo*, una vez más, se mantiene la línea de atender el patrimonio cultural, la difusión cultural, estimular el desarrollo cultural, impulsar y fortalecer la infraestructura cultural y como ya se dijo el modernizar y ampliar los alcances de las acciones y programas que se desarrollan en este sector.

En cuanto al *Programa Especial de Cultura y Artes 2014-2018*, así como sucedió con la gestión federal que le antecedió, se desarrolló un documento de alto nivel

¹³⁰ *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, pp. 216-217, <https://itcampeche.edu.mx/wp-content/uploads/2016/06/Plan-Nacional-de-Desarrollo-PND-2013-2018-PDF.pdf>.

técnico y profesional que profundiza en las estrategias y líneas de acción que se seguirían durante este sexenio para alcanzar lo ya citado en el *Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018*.

El programa contemplaba los siguientes objetivos¹³¹:

Objetivo 1. Promover y difundir las expresiones artísticas y culturales de México, así como proyectar la presencia del país en el extranjero

Objetivo 2. Impulsar la educación y la investigación artística y cultural

Objetivo 3. Dotar a la infraestructura cultural de espacios y servicios dignos y hacer un uso más intensivo de ella

Objetivo 4. Preservar, promover y difundir el patrimonio y la diversidad cultural

Objetivo 5. Apoyar la creación artística y desarrollar las industrias creativas para reforzar la generación y acceso de bienes y servicios culturales

Objetivo 6. Posibilitar el acceso universal a la cultura aprovechando los recursos de la tecnología digital

Se continúa con la misma línea técnica de planeación y gestión cultural que se manejó durante las administraciones panistas. El *Programa Especial de Cultura y Arte 2014-2018* desarrolla de manera profunda y específica las estrategias y líneas de acción que se ejecutarán para conseguir lo planteado tanto este como en el plan nacional.

Durante este sexenio también se regresó a dar un cauce social a las actividades culturales públicas con miras a reducir los índices de delincuencia y de violencia entre la población. Particularmente, se concibieron programas que se llevaron a zonas de alta marginación social, así como a territorios que padecieron los estragos de la permanente lucha contra el narcotráfico.

Este programa se concibió ya previendo la reforma estructural del sector que se explicó anteriormente en este trabajo. Este esfuerzo intelectual fue la hoja de ruta para la nueva Secretaría de Cultura que se crearía a finales del año 2015.

El CONACULTA se transformó en secretaría de estado derivado de la necesidad de atender una agenda cultural pública que ya para ese entonces era muy pesada y que también contaba con un aparato burocrático que ya no soportaba mantenerse subordinado a las necesidades del sector educativo.

¹³¹ Programa Especial de Cultura y Arte 2014-2018, <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/75719/PECA-2014-2018.pdf>.

En apariencia, no varió mucho la estructura organizacional del CONACULTA, empero, políticamente el sector cultural alcanzó el nivel de plataforma para subsecuentes ejercicios gubernativos. Invariablemente, en los tres órdenes de gobierno se ha de contemplar ya la inclusión de una agenda cultural que abrace alguno de los objetivos que se plantean desde la Secretaría de Cultura, a través de su plan sectorial.

La modernización de la planeación cultural ha sido clave para sostener un sistema que hace treinta años apenas contaba con las mínimas herramientas técnicas de planeación para desarrollar su actividad.

Entre la información que recabó este plan, en el año 2014, para dimensionar y encontrar un límite espacial de la infraestructura cultural en sus tres niveles, nos menciona lo que sigue¹³²:

Esa infraestructura comprende, entre otros bienes, 187 zonas arqueológicas abiertas al público, alrededor de 108,000 monumentos históricos, más de 1,200 museos, 22,630 bibliotecas (7,388 de las cuales integran la Red Nacional de Bibliotecas Públicas), 1,567 librerías y puntos de venta de libros, 620 teatros, 1,873 casas y centros culturales, 402 galerías y 654 auditorios.

Esta red de infraestructura cultural coloca a México, a nivel continental, entre los países con mayor protagonismo en el ramo. La sistematización de datos y los investigaciones que realiza el INEGI, a través de su Cuenta Cultura, permite leer la realidad del fenómeno cultural nacional desde la perspectiva económica y así ampliar la visión de los programas y acciones gubernamentales.

Si bien en un inicio se pensó en el CONACULTA y en la ahora Secretaría de Cultura como una forma de institucionalización del mecenazgo cultural estatal, en la actualidad, se busca que los proyectos de los creadores, de las industrias culturales y de los artesanos puedan lograr en el corto y mediano plazo una autonomía financiera y a su vez se logren consolidar como un ente generador de empleo, de acuerdo a sus capacidades.

Esta gestión federal en materia cultural logró también dotar a la Secretaría de Cultura de un marco jurídico actualizado que sustentara su funcionamiento. Por ejemplo, le dotó de su reglamento interior, es decir, dio sustento jurídico y actualizó su

¹³² *Idem.*

estructura. De igual manera, se impulsó la promulgación de la *Ley General de Cultura y Derechos culturales* y su *reglamento*. Se reconoce el esfuerzo a nivel político y jurídico para darle vigencia y certeza al actuar de la misma.

En esta *Ley*, en lo relacionado a la política cultural nacional, se establecen los principios que deberá seguir la misma y estos se encuentran definidos en el artículo séptimo de esta norma tal como sigue¹³³:

Artículo 7.- La política cultural del Estado mexicano, a través de sus órdenes de gobierno, atenderá a los siguientes principios:

- I. Respeto a la libertad creativa y a las manifestaciones culturales;
- II. Igualdad de las culturas;
- III. Reconocimiento de la diversidad cultural del país;
- IV. Reconocimiento de la identidad y dignidad de las personas;
- V. Libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades; y
- VI. Igualdad de género.

Por último, se señala la madurez política de esta gestión al mantenerse en la línea técnica y metodológica que se dio durante las administraciones panistas, puesto que con esta decisión de sostener la línea de la planeación cultural se logró dar una estabilidad al sector y a las instituciones que lo conforman.

4.6 La política cultural en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y Programa Sectorial de Cultura 2020-2024

La elección presidencial del 2018 tuvo como vencedor al politólogo Andrés Manuel López Obrador, lo cual significó una nueva transición ideológica de la administración pública federal, en este caso, hacia un gobierno de bases ideológicas de izquierda. Su contundente victoria no generó mayores conflictos a nivel social y se transitó hacia una prueba más del sistema democrático mexicano bajo la premisa de dar entrada a propuestas gubernamentales de carácter social y en teoría progresistas.

La nueva titular de la Secretaría de Cultura de México será la abogada Alejandra Frausto Guerrero, quien ya contaba con la experiencia de haber sido secretaria de cultura del Estado de Guerrero y ex directora general de Culturas Populares.

¹³³ *Ley General de Derechos Culturales*, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCDC_040521.pdf

Históricamente, el gremio artístico y cultural en las diferentes latitudes del país se ha identificado políticamente con la izquierda. Esto no es menor, puesto que un gran número de artistas e intelectuales desde que inició su campaña mostraron su simpatía hacia el primer gobernante de izquierda que tendría el país.

La influencia de las propuestas de izquierda tendrán su impronta tanto en el Plan Nacional de Desarrollo, así como en el Plan Sectorial de Cultura de esta administración.

En su Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024¹³⁴, se encuentra de manera declarativa lo que se muestra a continuación:

Cultura para la paz, para el bienestar y para todos

Todos los individuos son poseedores y generadores de cultura. En rigor, el adjetivo “inculto”, particularmente cuando se le utiliza en término peyorativo, denota una condición imposible: los humanos viven en sistemas culturales que van desde el lenguaje hasta las celebraciones y conmemoraciones, desde los patrones de comportamiento hasta la alimentación, desde el universo simbólico que cada persona construye hasta el disfrute y consumo de productos tradicionalmente denominados culturales, como la música, las artes plásticas, las letras y las artes escénicas.

Desde esta perspectiva, nadie debe ser excluido a las actividades y los circuitos de la cultura, los cuales representan, en la actual circunstancia, factores de paz, cohesión social, convivencia y espiritualidad.

Al igual que en otros rubros, el gobierno federal priorizará en éste las necesidades de los sectores más marginados, indefensos y depauperados, e impulsará una vigorosa acción cultural en las zonas más pobres del país.

Al mismo tiempo, sin descuidar las materias que por tradición han recaído en el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, la Secretaría de Cultura promoverá la difusión, el enriquecimiento y la consolidación de la vasta diversidad cultural que posee el país y trabajará en estrecho contacto con las poblaciones para conocer de primera mano sus necesidades y aspiraciones en materia cultural. Los recintos tradicionalmente consagrados a la difusión del arte no deben centralizar y menos monopolizar la actividad cultural. Ésta debe poblar los barrios y las comunidades y hacerse presente allí en donde es más necesaria, que son los entornos sociales más afectados por la pobreza, la desintegración social y familiar, las adicciones y la violencia delictiva.

En su documento rector, la administración de Andrés Manuel López Obrador marca la diferencia con sus antecesores al hablar de la necesidad de llevar la cultura y el arte a los barrios y comunidades. No obstante esta declaración, esta labor nunca se dejó de hacer y ya se ha mostrado que forma parte de lo que realiza la Dirección General de Culturas Populares.

¹³⁴ *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_2019-2024_12jul19.doc.

Desde un principio se imprime el sello ideológico en la visión institucional del sector cultural. A la fecha, esta administración mantiene expresa la necesidad de “democratizar” la cultura al llevarla a las clases sociales que nunca han tenido acceso a bienes culturales del estado mexicano.

Aquí puede criticarse que históricamente, desde principios de siglo XX, han convivido —dicho de manera coloquial— el arte para las élites y el arte popular. De manera dialéctica, a lo largo de las décadas, en nuestro país han surgido corrientes y artistas que han impulsado una u otra postura estética. Hubo quienes trajeron de otras latitudes influencias artísticas y hubo quienes se centraron en resaltar y visibilizar el México autóctono y el de los pueblos originarios.

Se considera que una corriente no riñe con la otra y que perfectamente desde el gobierno deben atenderse sendas vertientes. El inclinarse a favor de una sólo puede traer consigo divisionismo y polarización entre la propia comunidad artística.

De igual forma, ha de revalorizarse que en el caso particular mexicano no debe olvidarse la vocación social que tienen las actividades culturales desde el gobierno. La mayoría de las veces su efectos trascienden el hecho de estimular la creación artística o dar acceso universal a la cultura; quienes se ven beneficiados por los programas gubernamentales de este sector suelen retribuir y reflejar en sus entornos el apoyo institucional recibido.

Ahora bien, en su *Programa Sectorial de Cultura 2020-2024*, la administración 2018-2024 plantea los siguientes objetivos primordiales¹³⁵:

1. Reducir la desigualdad en el ejercicio de los derechos culturales de personas y comunidades, prioritariamente en contextos de vulnerabilidad, con su participación en procesos que fortalezcan los ciclos, prácticas e identidades culturales.
2. Consolidar la tarea educativa del Sector Cultura para brindar a las personas mejores opciones de formación, actualización y profesionalización, en todos sus niveles y modalidades, bajo criterios de inclusión y reconocimiento de la diversidad.
3. Garantizar progresivamente el acceso a los bienes y servicios culturales a las personas, a través del incremento y diversificación de la oferta cultural en el territorio y del intercambio cultural de México con el extranjero.
4. Proteger y conservar la diversidad, la memoria y los patrimonios culturales de México mediante acciones de preservación, investigación, protección, promoción de su conocimiento y apropiación.

¹³⁵ *Programa Sectorial de Cultura 2020-2024*, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596142&fecha=03/07/2020.

5. Fortalecer la participación de la cultura en la economía nacional a través del estímulo y profesionalización de las industrias culturales y empresas creativas, así como de la protección de los derechos de autor
6. Enriquecer la diversidad de las expresiones creativas y culturales de México mediante el reconocimiento y apoyo a los creadores, académicos, comunidades y colectivos.

Lo primero que se puede contrastar respecto de planes y programas de otras administraciones, es, que básicamente se mantienen los mismos objetivos. La única distinción que se hace es la de buscar llevar las manifestaciones culturales a otros espacios que jamás las han recibido. Respecto a los demás objetivos, varía muy poco o nada la consecución de objetivos y metas. Se mantiene la educación artística, la protección del patrimonio, estímulo a industrias culturales y estímulo a la creación artística como ejes de la política cultural de Andrés Manuel López Obrador.

Este programa sectorial está elaborado con una metodología muy similar a la de otros ejercicios y al menos en la teoría cumple con detallar y profundizar en el cómo se lograrán cumplir dichos objetivos y a través de cuáles actividades.

Al momento de redactar estas líneas, la administración de 2018-2024, en la práctica, no ha conseguido cumplir a cabalidad su propio plan. De hecho, el sector ha sufrido fuertes recortes y ha desaparecido y desatendido instituciones que históricamente fueron pilares de la rectoría de la Secretaría de Cultura. Se disolvió el fideicomiso del FONCA y se cambió de nivel administrativo el Centro Nacional de las Artes, por citar algunos de los casos más sonados.

La crítica que se ha de manifestar para este programa en concreto, es, en primera instancia, su falta de innovación respecto de sus antecesores. En segunda, ya en la práctica gubernamental, no han podido seguir sus propias directrices para conseguir lo trazado en su planeación. Aún y contando con las herramientas de gestión y con los recursos humanos suficientes para mantener en un nivel primordial de funcionamiento a la Secretaría de Cultura, se ha fallado en cumplir las expectativas de lo que debió ser una administración progresista y de carácter humanista que tomase como basamento precisamente al fenómeno cultural público como vía de desarrollo.

Para cerrar con este último capítulo de la presente investigación se realiza una reflexión global en torno al haber conocido los ejes de la política cultural mexicana durante los últimos 30 años.

La creación de CONACULTA fue una decisión determinante a nivel federal para consolidar el sistema cultural público de México. Lo que en un inicio pudo haberse interpretado como una medida de legitimación política a la postre se convirtió en una decisión de estado que a la fecha da sustento a una cantidad importante de creadores y gestores.

Durante los sexenios de Carlos Salinas de Gortari y de Ernesto Zedillo Ponce de León se consolidó el CONACULTA junto con sus instituciones sectorizadas. Fue importante que prácticamente durante esta década, bajo la titularidad de Rafael Tovar y de Teresa, se logaran los diversos proyectos que buscaron la descentralización del desarrollo cultural. A la fecha, las instituciones que se fundaron durante estas gestiones federales se mantienen como pilares para estimular la creación artística.

Si bien el modelo de mecenazgo cultural estatal es el que impera desde esta época no hay que perder de vista las condiciones sociopolíticas que vivía el país. El puente que se tendió desde el gobierno para dialogar con los intelectuales de la época se logró erigir desde el CONACULTA. Existen posturas tanto a favor como en contra de esta relación, empero, se valora como puntual este vínculo que se tendió entre dos aparentes polos opuestos.

Asimismo, desde esta época se logra distinguir el compromiso por la protección del patrimonio nacional, la educación artística y la promoción de la lectura. Para las administraciones culturales subsecuentes no habrá gran variación en estos objetivos que además se desprenden de las misiones de los históricos institutos que quedaron subordinados al CONACULTA.

En lo que toca a las administraciones federales emanadas del PAN, se retoma el gran aporte que tuvo el nuevo enfoque técnico bajo el cual se desarrollaron los planes sectoriales para darle un cauce diferente al sector público cultural. El contraste entre la planeación cultural de la década de los noventa en comparación con lo vivido durante la década del 2000 muestra un avance técnico para destacarse. La elaboración de diagnósticos e indicadores para efectuar una relación más real entre el ejercicio presupuestal y el resultado de los programas trajo consigo la profesionalización de quienes actúan en este ámbito.

Gracias a esta metodología que se introdujo con las administraciones panistas se abrió el campo para el crecimiento de la gestoría cultural como una rama de formación dedicada exclusivamente a la planeación y administración de proyectos culturales, vinculados o no directamente a lo ya manejado por el entonces CONACULTA.

Se replantea la crítica para estas administraciones en el sentido del enfoque que intentaron dar a fin último del sector cultural público. Continúa debatiéndose en foros académicos si las actividades culturales que emanan del estado deben tener algún fin social o económico. No existe al día de hoy un consenso unánime sobre los alcances que deben tener estas acciones planteadas desde la autoridad. Cualquier enfoque que se le pueda dar debe estudiarse, cuestionarse, criticarse y aceptarse si éste atiende cabalmente el contexto y las necesidades que se planteen en determinado momento vinculadas al fenómeno cultural público.

Sobre la administración de Enrique Peña Nieto, se recapitula el gran esfuerzo realizado por modernizar el marco jurídico del sector. El gran triunfo de esta administración fue lograr crear la Secretaría de Cultura y elevar a agenda pública el fenómeno cultural nacional. Si bien las leyes generales y reglamentarias especializadas en la materia no dejan muy en claro sus efectos, haber establecido un punto de partida para continuar esta actualización jurídica es para tomarse en cuenta. Podría pensarse en actualizar los dispositivos jurídicos de las leyes que protegen el patrimonio, por ejemplo.

En el rubro de lo que se le puede observar a la administración 2012-2018 está el que no existió una correlación positiva entre la reforma jurídico-estructural y la estabilidad presupuestaria de la dependencia. De hecho, durante este periodo se sufrieron recortes importantes que afectaron el funcionamiento de la secretaría y de sus institutos.

En relación a la administración 2018-2024 ya se han señalado algunas cuestiones. Se vuelve a comentar la necesidad de no polarizar el fenómeno cultural público al intentar contraponer la cultura de las élites con la cultura comunitaria. Se estima como un reto a superar el ayudar al desarrollo de las comunidades pero esto no significa descuidar el resto del proyecto cultural nacional. Ya en sí el sector tiene muy

definidas sus ramas, programas y la vocación de sus instituciones. Sólo podrían resultar problemas de modificar su funcionamiento como se ha intentado durante esta gestión.

A partir de lo expuesto en este capítulo se han identificado los seis ejes de política cultural que se han desarrollado durante las últimas tres décadas: estímulo a la creación artística, protección del patrimonio artístico, educación artística, apoyo a la infraestructura cultural, apoyo al desarrollo de las culturas comunitarias y de tiempos recientes la incorporación de nuevas tecnologías para la difusión de la cultura y las artes.

El respaldo que tienen estos ejes cada seis años al formar el programa sectorial del ramo es de suma importancia pero tanto este plan como los planes nacionales de desarrollo no garantizan la estabilidad financiera y técnica de la propia dependencia.

Con este antecedente, se pone a consideración la posibilidad de elevar estos ejes para ser protegidos desde la constitución con miras a blindar política y financieramente a este sector que día con día pierde fuerza en virtud de las malas decisiones administrativas.

En el apartado próximo de propuestas se ahondará en este razonamiento para efecto de presentar una posible solución a este problema.

4.7 Propuesta de ejes constitucionales de la política cultural mexicana

Al estudiar y valorar las leyes especializadas y reglamentos que se mantienen vigentes para el sector cultural público, se encontró que el objeto que rigen las mismas es uno complejo y que puede abordarse desde diversas perspectivas. No se puede entrar a analizar desde lo jurídico y político al fenómeno cultural público si no hay antes un acercamiento a los términos y conceptos que se usan indistintamente en el ámbito del desarrollo y la gestión cultural. El marco conceptual aquí planteado permitió acceder de manera más amigable al tema objeto de este proyecto.

Con este antecedente, se puede pasar a valorar que la tarea fundamental del Estado mexicano es garantizar el acceso universal a sus bienes y servicios culturales, empero, la forma en que se instrumenta esta garantía es lo que ha de cuestionarse para intentar afirmar si se logra la máxima constitucional.

Como ya se ha visto, la garantía de acceso a la cultura no pasa únicamente por poner a disposición de la población el uso y disfrute de recintos culturales o en otorgar subsidios a artistas y gestores culturales.

Con base en lo aquí estudiado y por cómo se han desarrollado y definido los ejes de política cultural durante las últimas décadas, se alcanzan a distinguir cuatro o cinco tareas permanentes que el gobierno federal ha de ejecutar de sexenio a sexenio.

Uno de los hallazgos que deja esta investigación es el haber podido identificar la prevalencia de los ejes de política cultural desde hace tres décadas. Al menos seis ejes se han mantenido en los planes de gobierno desde el año 2000: 1) el estímulo a la creación artística, 2) la protección del patrimonio artístico, 3) Impulso a la educación artística, 4) el apoyo a la infraestructura cultural, 5) apoyo al desarrollo de las culturas comunitarias y de tiempos recientes la incorporación de 6) nuevas tecnologías para la difusión de la cultura y las artes. Aquí se podría añadir también la urgente necesidad de mantener y reforzar las tareas de la promoción de la lectura entre la población.

Por otro lado, ya se hizo mención en el capitulo de este trabajo que si bien las leyes y reglamentos especializados son suficientes y cumplen en la teoría con su fin; en la práctica, la Secretaría de Cultura y el sector que coordina han visto afectados su desempeño y sus funciones derivado de los constantes recortes presupuestarios que se hacen año a año. La protección jurídica de sus leyes y reglamentos no es la ideal si se busca asegurar la operatividad del aparato burocrático que integra al sector cultural federal.

De manera evidente, la garantía constitucional de acceso a bienes culturales no tiene de momento un carácter vinculante que obligue al propio gobierno a no descuidar la operatividad de los programas y de las instituciones culturales que los ejecutan.

Se tiene presente que todas las carteras y rubros que despacha el gobierno federal son de interés nacional y que a su vez estos garantizan condiciones de vida mínimas que demanda la propia constitución política mexicana, sin embargo, debe elevarse la reflexión en el sentido que, por ejemplo, resulta inconcebible que por falta de recursos financieros se corra el riesgo de perder obras artísticas muebles e inmuebles que coadyuvan en preservar la identidad nacional o regional según sea el

caso. Un caso reciente que ilustra este riesgo que corren las instituciones culturales cuando sufren recortes presupuestarios es el que le sucedió a la Fonoteca Nacional¹³⁶.

Su operatividad por falta de recursos humanos y financieros se ha comprometido y el patrimonio que resguarda corre el peligro de perderse.

Los ejes de la política cultural sería idóneo que tuvieran una mayor protección jurídica, misma que no estuviese únicamente ligada a la protección constitucional de acceso a los bienes y servicios culturales del Estado.

En este punto y con este planteamiento, se considera exponer la siguiente propuesta como una posible solución a la falta de salvaguarda jurídica que tiene la operatividad de las instituciones culturales que forman parte de la administración pública federal.

El Presidente de la República y el Secretario de Relaciones Exteriores, en materia de política exterior, siguen principios que rigen su accionar y que a su vez determinan en la práctica los programas que se van a ejecutar en esta rama de la administración pública.

A nivel constitucional, los principios de política exterior se encuentran consagrados en la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la letra son los que siguen:

X. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

En total son ocho principios de política exterior los que el propio presidente de México debe cumplir en el ejercicio de sus atribuciones. Esto implica que de ninguna forma se podrá ver comprometido —al menos desde lo operativo— el desarrollo de la

¹³⁶ Véase, *La Fonoteca Nacional, en riesgo por los recortes presupuestales y la pandemia*, Portal La Música en México, Ciudad de México, 2021, <https://musicaenmexico.com.mx/la-fonoteca-nacional-en-riesgo-por-los-recortes-presupuestales-y-la-pandemia/>.

política exterior de México, a través de las instituciones y los programas que tenga bajo su coordinación la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Con base en este ejemplo, ¿por qué no pensar en elevar a nivel constitucional ejes de política cultural mexicana? Sí, conceptualmente, es algo muy diferente hablar de un principio que hablar de un eje de gobierno, sin embargo, podría ampliarse a nivel constitucional el campo de protección de los derechos culturales si se planteara el proteger dos o tres ejes de política cultural de manera permanente.

La vocación del Estado mexicano en el ámbito cultural desde sus inicios estuvo enfocada a la protección del patrimonio cultural, a la difusión de las artes y a la promoción de la lectura. Inicialmente no se podría dar el proyecto de establecer siete u ocho principios como los que se siguen para la política exterior mexicana, empero, se considera que sería un avance plasmar en la constitución mexicana la obligación de llevar a cabo las tres tareas antes mencionadas.

La protección del patrimonio cultural nacional y la promoción de las bellas artes fueron los motivos por los cuales se crearon el INBAL y el INAH. Aún y cuando han realizado sus tareas durante décadas de manera notable, en la actualidad, también corren el peligro de detener sus operaciones y esto traería consigo la pérdida irreparable de bienes culturales muebles e inmuebles que están bajo su cuidado y jurisdicción. También, en materia de difusión cultural, se está viendo afectado el estímulo a los creadores y a los artistas del país en virtud de la poca atención que se le da a esta rama, así como por los recortes presupuestarios ya citados previamente.

Las prioridades de un gobierno federal no pueden jerarquizarse puesto que cada sector busca dar cumplimiento a los preceptos que se encuentran en nuestra constitución. No es intención de esta propuesta decir que es más importante remodelar un teatro que construir un hospital; por el contrario, es necesario remarcar que sendas tareas tienen un impacto en la vida de los habitantes de este país. Una satisface las condiciones mínimas de acceso a la salud y una vida digna y la otra coadyuva en la difusión de valores y sentido de identidad en una comunidad. Al final, son tareas que no rivalizan o riñen entre sí cuando la finalidad del Estado es la de formar a ciudadanos de la mejor manera posible.

En el caso de la promoción de la lectura, ya se mencionó la existencia de la *Ley para el Fomento de la Lectura y el Libro* que a la fecha no ha logrado reflejar los mejores resultados en cuanto a la formación del hábito de la lectura entre los ciudadanos. Para este punto se profundizará más para comprender de manera más amplia la razón por la cual pudiera ser considerado un eje de política cultural mexicano a nivel constitucional.

De acuerdo al Módulo sobre Lectura 2021¹³⁷ elaborado por el INEGI, se informa que en México al año se leen 3.7 libros. Este promedio es muy bajo, ya que se esperaría que independientemente del grado formativo de la población se hiciera “uso” de este medio cultural para adquirir algún conocimiento fuera de las aulas o centros de capacitación. En este tenor, es llamativo el ejercicio aritmético realizado por el distinguido académico Jaime Labastida¹³⁸, quien en su momento señaló que tomando de base las ventas de la Cámara Nacional de la Industria Editorial Mexicana no se estarían consumiendo ni 0.6 libros al año.

En niveles de educación más elementales como el básico y el medio superior, de acuerdo a evaluaciones de la prueba PISA¹³⁹, México refleja estar por debajo del promedio de los países que integran la OCDE donde además sólo 1% de los mexicanos que realizaron la prueba mostraron habilidades avanzadas de lectura. En comparación con países y sistemas que resultaron mejor evaluados que el mexicano, el promedio de estudiantes de 15 años con habilidades avanzadas de lectura ronda el 10% de sus muestras.

¹³⁷ MOLEC 2021, INEGI, Ciudad de México, 2021, https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/MOLEC2020_04.pdf

¹³⁸ Las palabras del doctor Jaime Labastida fueron las siguientes: “Así es, pero se quedó corto, porque el número global de ejemplares impresos en México sí rebasa los 300 millones, lo cual aparentemente te da tres libros per cápita al año, pero quítale los 200 millones de texto gratuito y los cerca de 40 millones que las editoriales privadas producimos para secundaria: te da 0.6 libros per cápita al año vendidos, lo que no quiere decir leídos ni menos aún comprendidos. ¿A qué voy? El mercado potencial es altísimo. Si los mexicanos leyeran cinco libros al año, si compraran cinco libros al año, se multiplicaría por 10. Te lo voy a redondear: si ahora se producen 50 millones, se multiplicarían a 500 millones, pero libros de pensamiento, porque el libro importante es el que genera problemas, el que crea dudas. Ése es el libro importante, no un libro que se lee por obligación.”, *Libro importante, el que genera problemas*, El Universal, Ciudad de México, 2016, <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/cultura/letras/2016/03/2/libro-importante-el-que-genera-problemas-director-de-siglo-xxi>.

¹³⁹ “Prueba PISA 2018: México mantiene los mismos bajos niveles en aprendizaje”, *El Economista*, Ciudad de México, 2019, <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Prueba-PISA-2018-Mexico-mantiene-los-mismos-bajos-niveles-en-aprendizaje--20191203-0048.html>

En la más reciente evaluación de PISA, se mantiene una constante desde hace 20 años donde los estudiantes mexicanos muestran un nivel menor al de los países de la OCDE en rubros como ciencias, matemáticas y habilidades lectoras.

Si se compara con otras naciones, por caso, con España, las estrategias de fomento lector son contrastantes tomando de referencia a México, pues en España se han conseguido resultados positivos: “El número de lectores en España en 2018 representan el 61.8% de la población, sin embargo, un 38.2% de españoles no lee nunca o casi nunca. En 15 años aumentó en 4.5 puntos el porcentaje que declaraba haber leído al menos un libro en un año”¹⁴⁰.

En el caso argentino, para el país que se consideró en su momento el “más culto de América Latina”, la situación no es muy diferente a la mexicana donde los argentinos únicamente leen 1,6 libros al año y donde 47% de sus encuestados expresaron su desinterés por la lectura¹⁴¹. El desinterés por la lectura es un problema que afecta a América Latina en general.

En México, también, es destacable que existen programas exitosos como las Salas de Lectura que coordina la Secretaría de Cultura federal, empero, estos esfuerzos no se ven reflejados en los índices levantados por las instancias oficiales. Al día de hoy, y sin gozar de demasiada difusión, se cuentan con una red institucional de 3,843 salas de lectura que operan con sus respectivos mediadores y programas especializados de fomento lector.

A partir de las informaciones previamente expuestas, se estima crucial el dedicar esfuerzos mayores a la promoción de la lectura, modernizando los programas institucionales de los diferentes niveles educativos en México. En un primer momento se pondera urgente reforzar la estrategia de promoción y difusión de la lectura y encontrar los mecanismos y opciones que reflejen en el corto, mediano y largo plazo un cambio de paradigma en los hábitos de los mexicanos.

Ya se dijo antes que la alfabetización moderna sigue siendo un gran triunfo del sistema educativo mexicano pero no ha de tomarse como una victoria duradera puesto

¹⁴⁰ “¿Por qué otros países leen más que México?”, *El Universal*, Ciudad de México, 2019, <https://www.lavozdemichoacan.com.mx/cultura/por-que-otros-paises-leen-mas-que-mexico/>.

¹⁴¹ “Leer es un lujo”, *El Clarín*, Buenos Aires, 2019, https://www.clarin.com/cultura/leer-lujo_0_hzV6nGTGp.html.

que esta habilidad básica —la lectura y la comprensión de textos— resulta crucial para el desarrollo humano y profesional de los mexicanos.

Si bien en la actualidad se ve a la lectura como una forma de entretenimiento o de esparcimiento, es innegable la influencia que tiene dicho hábito en el desarrollo de sociedades modernas. El nivel de vida y educativo de un país está muy ligado al promedio de libros que leen por año sus habitantes; los países nórdicos son un buen ejemplo de ello. Por citar un caso, en Finlandia leen 47 libros al año por persona; la media en Europa ronda los 10-12 libros¹⁴².

Podría discutirse que la gente en México no lee por la necesidad de primero tener que trabajar o subsistir, sin embargo, se considera que los cambios que genera el hábito de la lectura en las personas pueden determinar su condición de vida. La gente que lee y se prepara aspira casi de manera innata a mejores escenarios que las personas que no lo hacen. Mejores trabajos, mejores cargos; la gente que lee y analiza genera una estructura de organización y de crítica de la realidad que a la postre impulsa cambios sociales notables.

Con este tercer ejemplo más desarrollado aún, se refuerza la importancia que tendría esta propuesta de elevar los ejes de la política cultural mexicana a nivel constitucional, con miras a garantizar un presupuesto mínimo y suficiente para lograr por fin resultados a mediano y largo plazo. No sólo resultados medibles desde lo técnico sino también resultados que sean atestiguables; es decir, que sea evidente el cambio de perspectiva y de hábitos en la manera de vivir de los mexicanos a partir de su involucramiento activo en el desarrollo cultural.

Más allá de haberse refutado la hipótesis de este trabajo, la reflexión que deja el estudiar la legislación especializada en materia cultural, es, la necesidad de mejorar y coadyuvar en la instrumentación de los preceptos que el marco jurídico aquí estudiado protege.

Las leyes y reglamentos que dan sustento jurídico al funcionamiento de la Secretaría de Cultura federal están bien estructuradas pero aún carecen de su total implementación en la realidad. Esto, a la larga, ha causado en parte efectos negativos

¹⁴² "Finlandia, el país que ama los libros", *El País*, Madrid, 2014, https://elpais.com/cultura/2014/10/02/babelia/1412266622_185872.html

para el mismo, ya que aumentan día con día las carencias que deben afrontar tanto la Secretaría de Cultura como sus instituciones adscritas y éstas hoy deben enfocar sus esfuerzos y recursos para evitar su no tan lejana parálisis burocrática.

De allí que en este apartado se deje en la teoría una proposición que busca asegurar que las funciones y programas principales de estas instituciones no se vean más afectados en su operación.

Sí, se entiende que no es una respuesta tan efectiva en el corto plazo sólo plasmar en la constitución los potenciales ejes de la política cultural mexicana. Se entiende que existen más factores externos que han de atacarse para lograr la estabilidad financiera que desde hace años busca este sector. Por lo pronto, en un primer momento, se estima crítico el proteger desde el texto constitucional las tareas fundamentales que realiza la Secretaría de Cultura de México con el fin último de evitar la desaparición de su patrimonio cultural, la pérdida de sus tradiciones y el rezago educativo de sus habitantes.

CONCLUSIONES

*"Por mí, puede esperar sentado -dijo Parodi-. La gente de ahora no hace más que pedir que el gobierno le arregle todo. Ande usted pobre, y el gobierno tiene que darle un empleo; sufra un atraso en la salud, y el gobierno tiene que atenderlo en el hospital; deba una muerte, y en vez de expiarla por su cuenta, pida al gobierno que lo castigue. Usted dirá que yo no soy quién para hablar así, porque el Estado me mantiene. Pero yo sigo creyendo, señor, que el hombre, tiene que bastarse.
-Yo también lo creo señor Parodi - dijo Fang She-. Muchos hombres están muriendo en el mundo por defender esa creencia."
Fragmento de "La Prolongada Busca de Tai an", H. Bustos Domecq.¹⁴³*

México ha transitado en poco más de un siglo de una inestabilidad política hacia una vida de aparente modernidad a una velocidad vertiginosa. El país cambia a ritmos cada vez más acelerados conforme se adapta a los retos globales que como nación debe resolver. La adaptación de México al concierto internacional y su apertura tanto comercial como ideológica trajeron consigo cambios en diversas latitudes y esto influyó también en los estilos que tuvieron sus gobiernos desde finales de los años 90.

Los gobiernos y los ciudadanos mexicanos van cambiando su forma de relacionarse entre sí y las necesidades que se postulan se van tornando más complejas y ello requiere actores políticos más capaces que sepan leer las realidades particulares que se estén viviendo en cada comunidad para así responder acorde y a la altura de las circunstancias.

La ciencia política se aboca al estudio del fenómeno político en cualesquiera de sus vertientes e iteraciones. El objeto de estudio tan dinámico como complejo ofrece un número casi infinito de perspectivas desde las cuales estudiar e intentar fijar posturas y descripciones que ayuden en la comprensión del actuar del hombre, sus decisiones y sus efectos en las comunidades a las que pertenece.

En tiempos recientes, en el contexto mexicano, se ha vuelto álgida la relación entre los ciudadanos y los gobernantes, imperando una gran decepción y un hastío hacia lo que se interpreta ha de ser la mejor versión del ejercicio del poder. Se ha perdido la confianza hacia los actores políticos y los gobernantes y de igual manera el

¹⁴³ Borges, Jorge Luis y Bioy Casares, Adolfo, "La prolongada busca de Tai An" en "Seis Problemas para Don Isidro Parodi", Alianza Editorial, Madrid, 1998, p. 84.

alejamiento de los ciudadanos de la toma de decisiones amplía la brecha entre dos polos que no deberían de funcionar en direcciones opuestas.

Con esta interpretación de la realidad política mexicana, se previó que esta investigación obtuviera y expusiera mayor información en torno a una de las ramas gubernamentales que menos se conoce y que sin embargo tiene el potencial para precisamente acortar la distancia que se ha generado entre clase política y ciudadanos.

El sector cultural federal tiene casi cien años de existir. Ha realizado labores incansables en pos de proteger el patrimonio nacional y a través de la difusión de las bellas artes ha buscado generar símbolos y causas que a la postre devengan en motivos de unión entre los habitantes del país. Las instituciones culturales públicas han sido protagonistas incansables durante casi un siglo del desarrollo cultural de México y desafortunadamente no se han abordado como objeto de estudio lo suficiente como para terminar de comprender su relevancia e impacto social.

A lo largo de este trabajo se ha estudiado el marco jurídico toral de la Secretaría de Cultura de México y se ha profundizado en los efectos que tiene este cuerpo de leyes y reglamentos en lo relativo a la política cultural que se ejecuta desde las instituciones culturales públicas.

En el contenido de los capítulos aquí presentados se ha buscado actualizar la visión sobre la agenda cultural del gobierno federal a partir del análisis del marco jurídico que la respalda. Asimismo, se ha reflexionado sobre la suficiencia y la vigencia de estas leyes, así como los ejes de los planes de gobierno que se han desarrollado en este sector durante los últimos 30 años.

Lo anterior, se efectuó con la intención de fijar una postura respecto de las fortalezas y debilidades de la legislación cultural federal con la que cuenta el Estado mexicano. Si bien podía abordarse directamente la propuesta que se expone en este apartado final, se estimó conveniente primero dejar una perspectiva actualizada sobre cómo ha evolucionado política, institucional y jurídicamente el sector cultural y la secretaría de Estado que despacha actualmente los asuntos relativos al mismo.

En este programa de maestría en Derecho con opción en Ciencias Políticas, desde la concepción de este proyecto, se puso a consideración lo novedoso del estudio de la Secretaría de Cultura de México, en virtud de su reciente creación y de la

formalización del desarrollo cultural nacional como componente formal de la agenda gubernamental. De hecho, la agenda político-cultural teóricamente se ha de contemplar desde las plataformas electorales que presentan los candidatos a cargos de elección cada tres y seis años.

Esto, claro, no ha de realizarse sin tener en cuenta antecedentes como los que ya se han explicado en la extensión de este documento. En específico, ya se ha señalado, por ejemplo, cómo la política cultural de cierta manera —y de facto— se ha desarrollado desde los orígenes de las primeras instituciones gubernamentales creadas para este fin desde principios del siglo XX. Aún y cuando no existió durante gran parte del siglo antes mencionado una institución rectora o especializada en el desarrollo del fenómeno cultural público, el INBAL y el INAH fungieron como pilares que permitieron al Estado mexicano trabajar bajo la dirección de ejes fundamentales tales como la protección del patrimonio cultural nacional o la difusión de las artes entre la población.

El fenómeno cultural estatal que se desarrolla en México tiene efectos de carácter político y por ello se considera que con este estudio se aportan hallazgos para que los estudiosos de la Ciencia Política puedan ampliar su visión sobre esta rama.

También, se resalta que en este proyecto no se disoció el estudio del Derecho del de la Ciencia Política, al contrario, sirvió como fundamento para sentar conceptualmente las bases desde las que se delimitó el análisis de la Secretaría de Cultura de México. La crítica realizada al marco jurídico de la Secretaría de Cultura era un paso ineludible antes de pensar en profundizar en alguna de las subramas que se desprenden del ejercicio del poder público, a través de las instituciones que forman parte del sector cultural. Cada unidad administrativa que converge en este sector cultural federal puede ser objeto de estudio de una investigación especializada, empero, se optó primero por abordar los fundamentos jurídicos y políticos de este campo.

El fenómeno cultural público mexicano tiene casi ya un siglo de existir y de fomentarse desde el gobierno. No obstante esto, ya se ha visto que tiene muy poco de haberse modernizado y tecnificado, a partir de las reformas que se realizaron en la administración pública federal desde comienzos del año 2000.

A manera de adelanto, se concluye que el sector cultural público de México, desde sus inicios en el siglo pasado, cuenta con un marco jurídico suficiente, claro y

vigente que permite la existencia de instituciones primordiales que cumplen de manera aceptable lo garantizado en los dispositivos jurídicos que aquí se estudiaron.

De igual manera, se ha reafirmado que se garantiza el acceso a los bienes culturales del Estado pero que se carece de instrumentación en algunos rubros que contempla la *Ley General de Derechos Culturales* y su respectivo *Reglamento*. También, se destaca que los ejes de política cultural mexicana como hoy se conocen tienen su origen en el marco jurídico especializado del sector que rigió durante décadas tanto al INBAL como al INAH.

Por otro lado, se ha encontrado que los ejes de política cultural han existido de manera tácita desde hace décadas, sin embargo, la operación e implementación de estos han dependido en gran medida del enfoque ideológico de los gobiernos que los conciban, así como de la suficiencia presupuestal para desarrollarlos.

No obstante la ideología política de los gobiernos en turno, en materia presupuestal, un problema grave que se ha identificado con esta investigación es que el sector cultural ha sufrido de manera ininterrumpida durante los últimos años recortes financieros que hoy lo colocan en una situación que compromete la operación de su aparato burocrático.

A continuación se exponen las conclusiones de la presente investigación.

PRIMERA

La primera, vinculada a la hipótesis originaria de este proyecto y expuesta en la introducción, se ha concluido que el marco jurídico especializado de la Secretaría de Cultura de México es suficiente, vasto y actual en función de la evolución institucional que ha tenido este sector desde principios del siglo XX. Lo anterior, refuta la hipótesis planteada para realizar esta investigación.

SEGUNDA

La segunda, en lo que toca a las leyes orgánicas tanto del INBAL como el INAH , se clarificó que fueron durante décadas las normas rectoras en materia cultural. La protección del patrimonio cultural de la nación y la promoción y difusión de las bellas artes se arraigaron como tareas permanentes que sendos institutos continúan a

desarrollar. Conforme pasaron los años se adaptaron a las necesidades del sector sin que esto implicase su entera actualización.

Si bien el término de política cultural es de relativa reciente creación, se reflexionó acerca de la influencia que tuvo el marco jurídico mexicano al momento de establecer los ejes de la política cultural nacional, al tomar parte de los postulados y tareas que ya realizaban los institutos fundacionales de este sector al momento de crear el CONACULTA. México transitó hacia un esquema de mecenazgo cultural estatal moderno con la creación de una institución de este tamaño.

Las leyes orgánicas del INAH y el INBAL respectivamente pueden ser objeto de estudio más profundo y se habría de plantear su actualización, a través del estudio y valoración de sus diversas responsabilidades, así como del comportamiento que han tenido sus resultados desde un punto de vista cuantitativo. Es decir, a partir de conocer el impacto objetivo en la realidad que tienen estos podría modificarse en sus leyes las nuevas tareas que habrán de perseguir. Finalmente, el fenómeno cultural es dinámico y también cambia al ritmo de las sociedades que lo procuran.

Asimismo, podría realizarse este ejercicio para conocer el impacto de la implementación de los postulados de la *Ley Federal sobre Zonas y Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos* y así comenzar a dar pasos prácticos para plantear su reforma y actualización, ya que la ley no ha sufrido grandes cambios desde 1986. Año con año se presentan avances relevantes en el ámbito de la protección del patrimonio cultural y estos no se ven reflejados a nivel jurídico. No es un tema menor, ya que esta ley en particular es la que delimita el accionar del INAH y el INBAL en la materia.

TERCERA

La tercera conclusión, en relación a la *Ley General de Derechos Culturales*, se estima que fue un acierto su promulgación y un referente obligado para fortalecer el funcionamiento de la Secretaría de Cultural federal. Era necesario incorporar al marco jurídico de la nación los conceptos que ésta maneja. Ahora el reto que se avizora es el de darle el carácter de vinculante a la misma. Ya sea a través de su invocación en procesos judiciales o en su instrumentación como programas u órganos administrativos, esta *Ley* enfrenta cómo se ha de llevar a la práctica. Hay varios

apartados de esta norma jurídica que aún no se han logrado ejercer. De igual forma, se pone a consideración la posibilidad de reformarla para efecto de añadir normas que establezcan mecanismos de financiamiento públicos, privados o híbridos para la operación de programas y proyectos culturales.

A partir de la comprensión del ámbito de protección que dan sendas leyes ante citadas es que se pudo pasar al análisis de lo que la política cultural nacional es y en qué se sustenta.

CUARTA

La cuarta, se refiere a que la política cultural nacional se ejecutó y fijó tácita y objetivamente, con base en las leyes y el accionar de las instituciones que se estudiaron en este proyecto.

Se ha encontrado cómo lo contemplado durante décadas en sus leyes y reglamentos especializados sirvió de base para definir los ejes de la política cultural cuando se transitó hacia la creación del CONACULTA y que permanece como directriz para dar cauce al despacho de los asuntos que caen en la competencia de la Secretaría de Cultura y de sus instituciones adheridas.

Ya se ha mencionado que con la modernización del sector cultural público en la década de los años noventa y a nivel operacional durante la primera década del siglo XXI se consiguió un reordenamiento de los programas y de las atribuciones de lo que fue el CONACULTA.

Esta reestructuración fue clave, ya que desde el establecimiento de ejes de política cultural se dio una referencia permanente y dirección a las responsabilidades que se desarrollarían en este sector sin importar el enfoque ideológico del gobierno federal en turno. Los programas sectoriales se continúan elaborando tomando en cuenta estos ejes cuya variación es mínima de sexenio a sexenio.

Se identificaron los ejes de política cultural que se han desarrollado invariablemente durante los últimos años y aquí se deja la inquietud de ampliar los mismos, basándose en los avances tecnológicos y coyunturas mundiales que se han vivido en tiempos recientes. La evolución de las herramientas de financiamiento electrónico, así como la afectación que tuvieron las manifestaciones por causa de la pandemia del COVID-19, por mencionar sólo algunos eventos, son factores a

considerar para modernizar o modificar los ejes de política cultural que hasta ahora han ejecutado los gobiernos federales.

QUINTA

Como quinta conclusión, se ha visto que es muy difícil separar o intentar estudiar la política cultural sin abordar las leyes que se relacionan con la misma. En este proyecto se identificó la fuerte influencia que tuvieron las leyes especializadas del sector al momento de definir por primera vez los ejes de la política cultural mexicana. El estudio de estos fenómenos se considera es indivisible si se busca una comprensión amplia del desarrollo cultural público.

Con la información y los hallazgos obtenidos ya se ha esbozado una propuesta que le daría la certeza jurídica a los ejes de la política cultural mexicana, así como una certeza presupuestaria si se lograra elevar estos al ámbito constitucional. De no lograrse esta protección existen múltiples riesgos que afectarían de manera permanente a la sociedad. Por ejemplo, la pérdida de bienes culturales por negligencia en su conservación traería fuertes reclamos por parte de la sociedad.

CONSIDERACIÓN FINAL

Para finalizar, sólo queda enfatizar que la legislación cultural mexicana y la política cultural nacional tienen un extenso camino recorrido. Su concepción y evolución son testimonio de un gran número de personas que han dedicado sus vidas a la preservación de nuestra identidad como país, por medio de la comprensión de las diversas manifestaciones que simbolizan épocas, ideas y perspectivas que poco a poco se han convertido en diferentes piezas de lo que hoy se entiende como la cultura mexicana.

Desde la creación en 2015 de la Secretaría de Cultura de México, se estableció a la política cultural como un tema de agenda pública que debe atenderse desde los tres órdenes de gobierno. Desde las plataformas electorales hasta los programas de gobierno, las responsabilidades en materia de política cultural son un asunto pendiente que precisan un estudio permanente y de mejores herramientas para aspirar a lograr cambios tangibles y significativos en la calidad de vida de los ciudadanos. La cultura

une lo que la política divide, el ejercicio de la política cultural desde el gobierno representa un vehículo de concordia y de unión que hoy le hace falta a la sociedad en general.

Ojalá que esta investigación sirva como un referente para obtener una perspectiva más amplia y técnica sobre cómo funciona la Secretaría de Cultura y el sector que esta coordina. México y su sistema cultural público es uno de los grandes referentes a nivel internacional y éste es reconocido en diversas latitudes. Con esfuerzos como el que aquí concluye se espera aportar un poco más a la profesionalización del sector cultural público, o bien, aportar conocimientos nuevos a quien lea este documento y no estuviese enterado sobre lo que se trabaja en esta rama de la administración pública federal, se formulan votos para que así sea.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Bibliografía

- AGUILAR F. Luis (compilador), *Política Pública, Introducción*, Ciudad de México, Siglo XXI, 2012.
- BORGES, Jorge Luis y BIOY CASARES, Adolfo, “*La prolongada busca de Tai An*” en “*Seis Problemas para Don Isidro Parodi*”, Alianza Editorial, Madrid, 1998.
- ECO, Umberto, *Apocalípticos e Integrados*, 2da. ed., Ciudad de México, Tusquets, 2009.
- ELLIOT, Thomas Stearns, *Notes towards a definition of culture*, Londres, R. Maclehose and company, 1949.
- HORKHEIMER, Max y ADORNO, Theodor, *Dialéctica de la Ilustración*, Madrid, Trotta, 2009.
- KLÜCKHOHN, Clyde y KROEBER, Alfred, *Culture: A critical review of concepts and definitions*, Cambridge, Harvard University Peabody Museum of American Archeology and Ethnology Papers 47, 1952.
- MUÑOZ, Jacobo (coordinador), *Diccionario de Filosofía*, Madrid, Espasa-Calpe, 2011.
- NOËL-ROTH, André, *Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación*, Bogotá, Ediciones Aurora, 2002.
- ROSENTAL, Mark y IUDIN, Pavel, *Diccionario Filosófico*, Barcelona, Brontes S.L., 2013.
- SEGURA, Santiago, *Nuevo Diccionario Etimológico y de las voces derivadas*, 4ta ed., Bilbao, Deusto Publicaciones, 2010.
- TEIXEIRA, José, *Diccionario Crítico de Política Cultural*, Barcelona, Gedisa, 2009.
- TYLOR B. Edward, *Primitive Culture*, Londres, John Murray, 1920, vol. 1.
- VARGAS LLOSA, Mario, *La Civilización del Espectáculo*, Madrid, Alfaguara, 2012.
- VIDAL-BENEYTO, José. “Hacia una fundamentación teórica de la política cultural”, *REIS: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Madrid, núm. 16, 1981, p. 123-134.
- VELÁSQUEZ, Raúl, “Hacia una nueva definición del concepto de política pública”, *Revista Desafíos*, Colombia, pp. 149-187.

Fuentes electrónicas

Bibliografía

CANTERO, Jesús, “3.6 Historia de la Gestión Cultural”, *Manual Atalaya para la Gestión Cultural*, Cádiz. 2014, <http://atalayagestioncultural.es/capitulo/gestion-cultural/historia-gestion-cultural>.

MARTINELL, Alfonso, “3.3 Los Agentes de la Cultura”, *Manual Atalaya para la Gestión Cultural*, Cádiz, 2014, <http://atalayagestioncultural.es/capitulo/gestion-cultural/agentes-cultura>.

ZAMBRANO, Carlos, “4.3 Territorio y Desarrollo Cultura”, *Manual Atalaya para la Gestión Cultural*, Cádiz, 2014, <http://atalayagestioncultural.es/capitulo/territorio-desarrollo-cultural/>.

Hemerografía

AMADOR, Judith y PONCE, “La Secretaría, históricamente necesaria: Tovar”, *Proceso*, Ciudad de México, 10 de diciembre del 2016, <https://www.proceso.com.mx/465832/la-secretaria-historicamente-necesaria-tovar>.

DORANTES, Francisco Javier, “Derecho a la cultura en México: Su constitucionalización, sus características, alcances y limitaciones”, *Revista Alegatos*, Ciudad de México, núm. 85, septiembre-diciembre, 2013, p.857. *Cuenta Satélite de la Cultura de México*, Ciudad de México, INEGI, 2018, https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/StmaCntaNal/CSCltura2018_11.pdf.

RODRÍGUEZ, Leopoldo, “Ley sobre Conservación de Monumentos Históricos y Artísticos y Bellezas Naturales, promulgada el 6 de abril de 1914”. *Boletín De Monumentos Históricos*, Ciudad de México, 2011, pp. 206-221, <https://www.revistas.inah.gob.mx/index.php/boletinmonumentos/article/view/2157>

SÁNCHEZ Laura, “Legislación del Patrimonio Cultural”, *Cuadernos Electrónicos de Derechos Humanos*, Cuaderno Electrónico no.8, Derechos Culturales, Alcalá de Henares, 2012, p.58.

VARGAS LLOSA, Mario, “Breve Discurso sobre la Cultura”, *Revista Letras Libres*, Ciudad de México, 2010, <https://www.letraslibres.com/mexico-espana/breve-discurso-sobre-la-cultura>.

- _____, “La Civilización del Espectáculo”, *Revista Letras Libres*, Ciudad de México, 2009, <https://www.letraslibres.com/mexico-espana/la-civilizacion-del-espectaculo>.
- VENTURA, Abida, “Fin a la trampa burocrática”, *El Universal*, Ciudad de México, 2016, <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/cultura/letras/2015/12/4/secretaria-de-cultura-pondria-fin-la-trampa-burocratica-nuno>.
- “Acerca del Conaculta”, Secretaría de Cultura de México, Ciudad de México, 2015, https://www.cultura.gob.mx/acerca_de/
- “Acciones y programas del CONACULTA”, Secretaría de Cultura de México, Ciudad de México, 2015, https://www.gob.mx/cultura/archivo/acciones_y_programas.
- “Artículo 27: Derecho a la vida cultural, artística y científica”, *Portal Noticias ONU*, 6 de diciembre del 2018, <https://news.un.org/es/story/2018/12/1447531>
- “Ciudades Mexicanas Patrimonio Mundial”, *Ciudades Mexicanas Patrimonio Mundial*, <https://www.ciudadespatrimonio.mx/?lang=en>.
- “Cuenta Satélite de la Cultura de México”, INEGI, Ciudad de México, 2018, https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/StmaCntaNal/CSCltura2018_11.pdf.
- “Ejes de la política cultural del CONACULTA”, *Secretaría de Cultura de México*, 2015, <https://www.cultura.gob.mx/ejes/>
- “Fundación del Conaculta”, *Secretaría de Cultura de México*, Ciudad de México, 2015, <https://www.cultura.gob.mx/fundacion/>
- “Fin a la trampa burocrática”, *El Universal*, Ciudad de México, 2016, <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/cultura/letras/2015/12/4/secretaria-de-cultura-pondria-fin-la-trampa-burocratica-nuno>.
- “Finlandia, el país que ama los libros”, *El País*, Madrid, 2014, https://elpais.com/cultura/2014/10/02/babelia/1412266622_185872.html
- “La Fonoteca Nacional, en riesgo por los recortes presupuestales y la pandemia”, Portal La Música en México, Ciudad de México, 2021, <https://musicaenmexico.com.mx/la-fonoteca-nacional-en-riesgo-por-los-recortes-presupuestales-y-la-pandemia/>.
- “La cultura en los objetivos del Desarrollo Sostenible: Guía Práctica para la Acción Social”, Comisión de Cultura de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, Mayo del 2018, https://www.uclg.org/sites/default/files/cultura_ods.pdf

- “La Secretaría de Cultura y el INAH trabajan para combatir el tráfico ilícito de patrimonio cultural y recuperarlo”, <https://www.inah.gob.mx/boletines/8924-la-secretaria-de-cultura-y-el-inah-trabajan-para-combatir-el-trafico-ilicito-de-patrimonio-cultural-y-recuperarlo>
- “Leer es un lujo”, *El Clarín*, Buenos Aires, 2019, https://www.clarin.com/cultura/leer-lujo_0_hzV6nGTGp.html
- “Libro importante, el que genera problemas”, *El Universal*, Ciudad de México, 2016, <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/cultura/letras/2016/03/2/libro-importante-el-que-genera-problemas-director-de-siglo-xxi>.
- “MOLEC 2021”, INEGI, Ciudad de México, 2021, https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/molec/doc/nota_tecnica_molec_feb21.pdf
- “Objetivos de Desarrollo Sostenible 2015-2030 (Agenda 2030)”, ONU, https://www.pactomundial.org.mx/?creative=457584820263&keyword=desarrollo%20sostenible&matchtype=b&network=g&device=c&gclid=CjwKCAjww-CGBhALEiwAQzWxOqqvIjC-z8D1FYQT5KqglgQXeDdjo34I7P5pOOCJx33s-Y1V67b3BoCwusQAvD_BwE
- “PACMYC (Programa de apoyo a las culturas municipales y Comunitarias”, Dirección General de Culturas Populares, <https://www.culturaspopulareseindigenas.gob.mx/index.php/programas/pacmyc>
- “Pandemia incrementó la lectura en México: 2020, una año de éxito”, *El Universal*, Ciudad de México, 2021, <https://www.eluniversal.com.mx/cultura/pandemia-incremento-la-lectura-en-mexico-2020-un-ano-de-exito>
- “PECDA (Programa de Estímulo a la Creación Artística)”, Dirección General de Vinculación Cultural, <https://vinculacion.cultura.gob.mx/estados-y-municipios/PECDA/>.
- “¿Por qué otros países leen más que México?”, *El Universal*, Ciudad de México, 2019, <https://www.lavozdemichoacan.com.mx/cultura/por-que-otros-paises-leen-mas-que-mexico/>
- “Prueba PISA 2018: México mantiene los mismos bajos niveles en aprendizaje”, *El Economista*, Ciudad de México, 2019, <https://www.eleconomista.com.mx/politica/>

Prueba-PISA-2018-Mexico-mantiene-los-mismos-bajos-niveles-en-aprendizaje--20191203-0048.html

“¿Qué es el FONCA?”, Fondo Nacional para la Cultura y las Artes”, Secretaría de Cultura, <https://fonca.cultura.gob.mx/que-es-el-fonca/>.

“Recorte al presupuesto del INAH pone en riesgo a 110 mil monumentos históricos en México”, *Heraldo de México*, Ciudad de México, 2020, <https://heraldodemexico.com.mx/nacional/2020/12/18/recorte-al-presupuesto-del-inah-pone-en-riesgo-110-mil-monumentos-historicos-en-mexico-237046.html>

“Red Nacional de Bibliotecas Públicas”, Secretaría de Cultura de México, <https://www.gob.mx/cultura/acciones-y-programas/red-nacional-de-bibliotecas-publicas>

Fuentes legislativas

A) Legislación Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma del 28 de mayo del 2021, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf

Ley de la Administración Pública Federal, publicada el 29 de diciembre de 1976, última reforma del 22 de enero del 2020, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_220120.pdf.

Ley General de Cultura y Derechos Culturales, publicada el 19 de junio del 2017, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCDC_190617.pdf

Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, publicada el 6 de mayo de 1972, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/131_160218.pdf.

Ley que crea al Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, publicada el 31 de diciembre de 1946, última reforma publicada el 17 de diciembre de 2015, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/193_171215.pdf.

Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia, publicada el 3 de febrero de 1939, última reforma del 17 de diciembre de 2015, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/170_171215.pdf.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como de otras leyes para crear la Secretaría de Cultura, publicado el 17 de diciembre de 2015, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5420363&fecha=17/12/2015.

Decretos que declaran Monumento Artístico de la Nación la obra de Diego Rivera, David Alfaro Siqueiros, José María Velasco, Gerardo Murillo "Dr. Atl", José Clemente Orozco, Frida Kahlo, Remedios Varo, María Izquierdo y los bienes que constituyen el acervo personal de Octavio Irineo Paz Lozano, <https://inba.gob.mx/transparencia/obras>.

Decreto por el cual se crea el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, publicado el 7 de diciembre de 1988, https://www.inah.gob.mx/Transparencia/Archivos/68_decre_conaculta.pdf.

Decreto de creación de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, Ciudad de México, http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1905_200/Decreto_de_Porfirio_D_az_que_crea_la_Secretar_a_de_1409.shtml

Acuerdo por el que se establece el Consejo Asesor de la Secretaría de Cultura, publicado el 21 de abril de 2017, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5480422&fecha=21/04/2017.

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, publicado el 12 de julio de 2019, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_2019-2024_12jul19.doc.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, publicado el 20 de mayo de 2013, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_2013-2018_20may13.doc.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, publicado el 31 de mayo de 2007, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_2007-2012_31may07_decre.doc.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, publicado el 30 de mayo de 2001, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_2001-2006_30may01.doc.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, publicado el 31 de mayo de 1995, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_1995-2000_31may95.doc.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, publicado el 31 de mayo de 1989, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_1989-1994_31may89.pdf.

Programa Sectorial de Cultura 2020-2024, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596142&fecha=03/07/2020.

Programa Especial de Cultura y Arte 2014-2018, publicado el 28 de abril de 2014, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342486&fecha=28/04/2014.

Programa Nacional de Cultura 2007-2012, p.11, https://www.cultura.gob.mx/recursos/acerca_de/pnc2007_20121.pdf.

Programa Nacional de Cultura 2001-2006, México D.F., CONACULTA, 2001.

Reglamento de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, publicado el 8 de diciembre de 1975, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LFMZAAH_080715.pdf.

Reglamento Interior de la Secretaría de Cultura federal, publicado el 8 de noviembre de 2016, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5460041&fecha=08/11/2016.

Reglamento de la Ley General de Cultura, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LG CDC_291118.pdf.

Manual de Organización General de la Secretaría de Cultura, publicado el 12 de octubre de 2017, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5501065&fecha=12/10/2017.

Manual de organización del Instituto Nacional de Antropología e Historia, Ciudad de México, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n282_19oct18.pdf.

Manual de Organización del Instituto Nacional de Bellas Artes, 28 de agosto del 2014, https://normatecainterna.INBAL.gob.mx/pdf/DisposicionesApoyo/Manual_organizacion_cambiado_28_ago_2014.pdf, p. 3.

B) Legislación Internacional

Constitution de la République Française, <https://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>

Artículo 9° de la Constitución Italiana, https://www.senato.it/1025?sezione=118&articolo_numero_articolo=9

Code du Patrimoine, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006074236/2010-04-01/

Declaraciones

Declaración Universal de los Derechos Humanos, versión digital, <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>.

Declaración de México sobre las Políticas Culturales, Unesco, 1982, <https://sic.cultura.gob.mx/documentos/927.pdf>

Declaración de Friburgo sobre los Derechos Culturales, Unesco, 2007, <https://culturalrights.net/es/documentos.php?c=14&p=161#:~:text=El%20documento%20hace%20una%20importante,e%20la%20identidad%20cultural%2C%20etc.>

Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural, Unesco, 2001, http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13179&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html